PRÉCIS

DU

DROIT DES GENS

UOI.
11/3/7

L'auteur et les éditeurs déclarent réserver leurs droits de traduction et de reproduction à l'étranger.

Ce volume a été déposé au ministère de l'intérieur (section de la librairie) en mars 1877.

PARIS. TYPOGRAPHIE DE E. PLON ET Cie, RUE GARANCIÈRE, 8.

w
ternat.
979

PRÉCIS

DU

DROIT DES GENS

PAR

TH. FUNCK-BRENTANO

ET

ALBERT SOREL

216709
17. 9. 27

PARIS

E. PLON ET Cie, IMPRIMEURS-ÉDITEURS

10, RUE GARANCIÈRE

1877

Tous droits réservés

PRÉCIS

DU

DROIT DES GENS

INTRODUCTION

I. — Les mots droit des gens n'ont pas encore dans notre langue une signification fixe et déterminée. Ils sont employés tantôt pour désigner le *Droit des gens théorique*, tantôt pour désigner le *Droit des gens réel*. Il est nécessaire de les distinguer. Définition du droit des gens.

Des écrivains préoccupés du bien de l'humanité et du progrès de la civilisation ont cherché de quelle manière il conviendrait d'appliquer aux relations des nations et des États les principes qu'ils croyaient être les plus justes en morale et en politique. L'ensemble de leurs spéculations forme le droit des gens théorique. Le droit des gens théorique est aux rapports réels des nations ce que le « droit naturel » est aux rapports réels des individus. L'un des plus renommés parmi les théoriciens du droit des gens, Vattel, a intitulé son ouvrage : « *Le Droit des gens, ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite des affaires des nations* Le droit des gens théorique.

et des souverains.» Cette loi naturelle, cette morale, cette philosophie sont présentées par chaque auteur comme l'expression de la vérité absolue; chaque auteur cependant les conçoit et les expose d'une manière différente. L'ensemble de ces doctrines divergentes ne saurait produire des principes évidents qui s'imposent à tous les hommes. Le droit des gens théorique ne crée point d'obligations positives et ne trace point de règles pratiques, puisqu'il est interprété diversement et qu'il n'est ni observé ni même reconnu par tous les peuples dont il est appelé à diriger la conduite et à régler les relations. Il varie selon les temps, les pays, les écoles de philosophie. Tout traité de droit des gens théorique est un système de politique internationale; il n'engage que l'auteur qui l'a écrit, et toute sa force est dans les idées qu'il renferme. Si ces idées reposent sur une étude exacte des faits, si elles sont déduites avec méthode et si elles correspondent au développement des relations entre les peuples, elles peuvent exercer sur les nations et sur les États une influence bienfaisante. C'est ce qui est arrivé à plusieurs reprises; les observations, les spéculations même des philosophes ont introduit dans les rapports des peuples des réformes utiles. Le progrès des théories sur le droit des gens est une des conditions du progrès du droit des gens réel.

Le droit des gens réel.

Il existe des nations et des États qui se connaissent et communiquent entre eux. Leurs relations résultent de certaines causes et produisent certains effets parfaitement déterminés; en un mot, elles ont leurs règles, qu'une observation attentive des faits permet peu à peu de dégager. La connaissance de ces règles, encore

qu'incomplète, dirige communément la politique des États; la science des diplomates n'a pas d'autre fondement. L'application de plus en plus réfléchie qui en a été faite a imprimé aux rapports des nations et des États des formes de plus en plus constantes et de mieux en mieux déterminées. Il s'est établi d'abord des usages politiques dont l'expérience a prouvé l'utilité; ces usages se sont affermis et sont devenus de véritables coutumes que les nations et les États observent réciproquement par une sorte de convention tacite, et qui produisent entre eux des obligations réelles, puisque tous s'accordent pour s'y conformer; plusieurs de ces coutumes se sont si solidement établies que les États ont conclu entre eux des conventions écrites par lesquelles ils s'engagent expressément à les observer. L'ensemble des obligations qui sont fondées sur les coutumes, ou qui ont été formellement contractées par les États, constitue le droit des gens réel [1].

[1] Il n'entre pas dans notre cadre d'exposer les grands systèmes du droit des gens théorique; il nous était également impossible, écrivant un précis, d'aborder l'étude des détails et de discuter ici les « cas » ou les « espèces » qui sont le fond du droit des gens réel. Nous n'avons pas cru devoir grossir ce livre, déjà trop étendu, par une bibliographie du droit des gens et des renvois nombreux aux auteurs spéciaux. Nous avions d'ailleurs une raison excellente de nous abstenir de ce travail : c'est qu'il a été fait et très-bien fait. Nous renvoyons les lecteurs désireux de s'instruire des systèmes du droit des gens théorique et d'étudier les « espèces » du droit des gens réel au remarquable ouvrage de M. Calvo, *le Droit international théorique et pratique*. Paris, Durand, Guillaumin et Amyot, 2 vol. in-8°, 853 et 876 pages. C'est à notre sens l'ouvrage le plus complet et le plus sage qui ait été composé sur le droit des gens; de plus il est récent, et comme l'auteur, fort érudit dans la matière, a pris

Divisions du droit des gens.

II. — Les nations et les États ont entre eux des rapports de plusieurs sortes. Les coutumes et les conventions qui forment le droit des gens réel correspondent à ces diverses sortes de rapports. Ces divisions sont aussi anciennes que le droit des gens réel et résultent de la nature même de ce droit.

Les rapports des nations et des États diffèrent profondément suivant que les nations et les États sont en paix ou sont en guerre. Il s'ensuit qu'il y a dans le droit des gens des règles pour l'état de paix et d'autres règles pour l'état de guerre. Lorsqu'il y a guerre, à côté des États qui se font la guerre, il y en a d'autres qui demeurent étrangers à la lutte, mais dont les intérêts sont plus ou moins directement engagés dans cette lutte; il en résulte entre ces États et ceux qui se font la guerre un ordre de relations qui a ses règles propres: c'est le droit des gens des neutres. Enfin, les nations et les États ne sont pas seulement en rapports sur les continents où ils sont établis; ils naviguent et ils ont entre eux des relations sur les mers et sur les côtes où abordent leurs navigateurs; la différence même des éléments donne aux rapports maritimes des nations et des États un caractère particulier, et il en résulte des

soin, à propos de chaque proposition et de chaque cas, de faire des renvois précis à tous les auteurs précédents, comme la table des auteurs cités par M. Calvo constitue une bibliographie spéciale très-suffisante, ce livre nous semble le plus propre à servir de guide aux lecteurs, tant par les explications qu'il contient que par les moyens qu'il procure de remonter à toutes les sources et de rassembler sur chaque question tous les matériaux dont il est possible de disposer.

règles spéciales pour la paix, pour la guerre et pour la neutralité.

Divisions de cet ouvrage.

Cet ouvrage a pour objet l'étude du droit des gens réel. On a essayé, sans prétendre y avoir réussi, de classer avec méthode, d'exposer et de définir avec clarté les principales coutumes qui constituent le droit des gens réel suivi par les nations et les États de l'Europe contemporaine.

Le premier livre est consacré au droit des gens en temps de paix ; il traite des rapports les plus généraux des nations et des États. Le second livre est consacré au droit des gens en temps de guerre ; il est divisé en deux sections : la première a pour objet les rapports entre les belligérants, la seconde les rapports entre les belligérants et les neutres. Le troisième livre est consacré au droit des gens maritime, et traite de la paix, de la guerre et de la neutralité maritimes.

Sanction du droit des gens.

III. — Le droit des gens n'a point de codes; ses coutumes ne sont point écrites; ses contrats, qui sont conclus en vertu de la seule coutume, sont dépourvus de toutes les garanties qui assurent l'exécution des contrats du droit civil. Il n'y a point d'assimilation possible entre le droit des gens que suivent les États dans les rapports qu'ils ont ensemble et le droit civil que suivent les citoyens de chaque État dans leurs rapports entre eux. A l'intérieur de chaque État, il y a des lois ou des coutumes qui régissent tous les citoyens, et une autorité qui oblige tous les citoyens à respecter ces lois et ces coutumes. Dans les rapports qu'ils ont les uns avec les autres, les États se font

à eux-mêmes leurs propres coutumes, et il n'y a point en dehors d'eux et au-dessus d'eux d'autorité qui puisse les obliger à respecter les coutumes établies. Cette différence, qui est essentielle, provient de la nature du droit civil et de la nature du droit des gens. Les lois et les coutumes du droit civil sont le résultat des rapports qui existent entre des hommes qui ont les mêmes intérêts, les mêmes habitudes, les mêmes traditions; au contraire, les coutumes du droit des gens sont le résultat des rapports qui existent entre des nations dont les besoins, les intérêts, les habitudes et les traditions diffèrent. Dans chaque nation, les hommes qui en faisaient partie ont été naturellement conduits à établir des institutions destinées à maintenir l'ordre entre eux, à terminer leurs différends, à garantir leurs conventions, à assurer le respect des lois. Il n'existe entre les États aucune institution analogue. Chaque État est juge et partie dans les conflits où ses intérêts sont engagés.

Ce serait cependant une erreur de croire que les nations et les États se trouvent entre eux à l'état de nature. Leurs rapports sont analogues à ceux qui existent dans une nation, soit entre les citoyens, soit entre les gouvernants et les gouvernés, lorsque le droit civil et le droit public, encore incertains, ne sont écrits nulle part ou ne sont garantis par aucune institution stable. Le droit des gens est un droit en voie de formation; mais c'est un droit. On ne peut impunément en violer les principes et en méconnaître les règles; en un mot, il a une sanction.

La guerre

Cette sanction, ce n'est pas dans la guerre qu'il faut

la chercher. Les États ne recourent à la guerre que par suite de l'impossibilité où ils sont de trouver une autorité supérieure qui tranche leurs différends ; ils se battent parce qu'ils ne s'entendent ni sur la nature de leurs droits, ni sur la manière dont il convient de les faire valoir; ils se font justice à eux-mêmes, ce qui est la négation de toute idée de justice. Si la guerre était la sanction du droit des gens, ce droit n'aurait pas d'autre fondement que la force, car la guerre assure nécessairement le succès du plus fort. S'il est arrivé que des États qui paraissaient les plus faibles sont parvenus à faire triompher leurs prétentions au moyen de la guerre, c'est qu'ils ont déployé des ressources militaires supérieures à celles de leurs adversaires ou qu'ils ont suppléé par des alliances aux forces qui leur manquaient. La guerre n'a jamais d'autre résultat que d'établir la supériorité de la force, et, quand elle fait triompher la cause d'un État, c'est que cette cause avait la force à son service. La guerre n'est donc point la sanction du droit des gens; elle a besoin d'être réglée, il lui faut une sanction, elle la demande au droit des gens et ne la lui apporte pas.

n'est pas la sanction du droit des gens.

Les règles du droit des gens sont analogues aux lois de l'histoire, aux lois de la politique, et, dans un autre ordre de faits, aux lois de l'hygiène : leur sanction est la même.

Caractère de la sanction du droit des gens.

Tout acte politique d'un État à l'égard d'autres États emporte nécessairement des conséquences dans les rapports de ces États. Sans doute les États sont maîtres d'agir comme il leur convient, mais il n'est pas en leur pouvoir d'éviter que leurs actes ne produisent certains

effets, et, parce que ces effets échappent le plus souvent à l'attention ou à la conscience des contemporains, ils n'en sont pas moins assurés. Si un État suit une politique violente et vexatoire à l'égard de ses voisins, il peut les contraindre à la supporter aussi longtemps qu'il demeure le plus fort, mais il provoque et excite des haines qui éclatent tôt ou tard contre lui. Si un État conclut un traité de commerce et se sent assez fort pour imposer ses tarifs à un État plus faible, il le peut; mais, si ses calculs sont erronés, il se ruine. Si un État impose à un adversaire vaincu un traité abusif, ce n'est pas la paix qu'il fonde, mais la guerre qu'il prépare.

Comme les hommes ignorent leur avenir, ils s'imaginent volontiers que les actes politiques, qui ne sont défendus par aucune loi positive et qui ne sont interdits par aucune force organisée, sont des actes indifférents qui peuvent être commis impunément. Ils appliquent cette idée au droit des gens, sous prétexte que ce droit n'a point de code, et qu'il n'existe point de tribunaux pour le faire respecter. C'est se tromper grossièrement. Il n'y a pas d'acte politique qui puisse être commis impunément, parce qu'il n'y en a pas qui ne produise pas de conséquences. Il se peut, sans doute, que, dans l'espace d'une vie d'homme, le temps manque pour que ces conséquences éclatent au grand jour; elles se manifestent plus tard, elles se manifestent infailliblement. Les hommes politiques peuvent quelquefois jouir de l'impunité, parce qu'ils meurent; les nations ne le peuvent jamais, parce qu'elles vivent toujours assez longtemps pour subir les conséquences de leurs actes. La destruction, loin de leur assurer l'impunité, est pour

elles la dernière et la plus terrible conséquence de leurs aberrations ou de leurs crimes.

C'est dans cet enchaînement nécessaire des causes et des effets qu'est la sanction du droit des gens. Nulle nation, nul État n'y échappe, et l'histoire tout entière des relations des peuples n'en est que la longue et péremptoire démonstration.

LIVRE PREMIER

LE DROIT DES GENS EN TEMPS DE PAIX

CHAPITRE PREMIER

DE LA NATION ET DE L'ÉTAT

I. — Il ne faut pas confondre la nation et l'État. Les Polonais forment encore une nation, ils ont cessé de former un État. Il n'y a point de nation austro-hongroise; l'Autriche-Hongrie est un État composé de plusieurs nations tout entières, et d'un grand nombre d'hommes appartenant à diverses nations. La France est un État constitué par une seule nation. Différence de la nation et de l'État.

Les mots de nation et d'État n'ont donc pas la même signification. Il est impossible de les employer indifféremment, et comme l'objet du droit des gens est de régler les rapports entre les devoirs, les droits et les intérêts respectifs des nations et des États, il est nécessaire, au début de cet ouvrage, de définir le plus exactement possible la nation et l'État.

II. — Le même langage, les mêmes croyances, des affections et des idées communes sont les premiers De la nation.

liens qui attachent les hommes les uns aux autres. Le caractère national se confond avec les éléments mêmes des civilisations primitives. A mesure que la civilisation se développe et que les relations des hommes s'étendent, les peuples se mélangent, les langues se modifient, les croyances changent, la vie sociale se complique; le caractère national persiste cependant, mais il n'est plus aussi simple, et il se manifeste par des mœurs, des coutumes et des traditions historiques communes à toute une agglomération d'hommes. Si ces hommes continuent d'habiter le territoire sur lequel leurs mœurs, leurs coutumes et leurs traditions communes se sont formées, le caractère national peut se maintenir, encore que tous ceux qui le possèdent ne soient pas soumis au même gouvernement. Si au contraire ces hommes se divisent, si une partie d'entre eux va s'établir sur d'autres territoires, il faut, pour que le caractère national persiste, que tous ceux qui l'ont possédé restent soumis au même gouvernement, sinon ceux qui se sont séparés de la communauté contractent bientôt de nouvelles habitudes sociales, se font des traditions nouvelles et prennent un caractère national nouveau.

On définira la nation une réunion d'hommes ayant les mêmes mœurs, les mêmes coutumes et les mêmes traditions historiques.

De l'État.

III. — Lorsque des populations qui sont constituées en corps de nation parviennent à organiser dans l'intérieur de leur territoire un gouvernement régulier, à entretenir avec les nations voisines des relations régulières et à faire respecter les frontières dans lesquelles elles

se sont établies, elles forment un État. Toutes les nations n'ont pas été capables d'atteindre au même moment ce même résultat. De plus, il s'est manifesté entre elles des oppositions d'intérêts; des guerres s'en sont suivies, les nations les plus faibles ont dû se soumettre aux nations les plus fortes. Quelques-unes ont cherché, en se réunissant à une nation plus puissante, une protection contre leur ennemi. Des alliances de famille ont placé sous l'autorité d'un même chef des nations ou des parties de nations différentes. Enfin des nations déjà constituées en État se sont confédérées entre elles. Il en est résulté des États composés, soit de plusieurs nations tout entières, soit de populations appartenant à plusieurs nations. Le caractère de l'État n'en est pas moins demeuré le même.

On définira l'État l'ensemble des institutions par lesquelles les nations sont parvenues à organiser leurs forces et à maintenir l'ordre public à l'intérieur de frontières déterminées.

Dépendance mutuelle des nations.

IV. — Les nations sont composées d'hommes ayant les mêmes mœurs, les mêmes coutumes, les mêmes traditions. Les relations qui s'établissent entre les diverses nations produisent deux résultats : la différence entre le degré de civilisation, les intérêts et les traditions entraîne des conflits entre les nations et les amène à se combattre; la similitude des mœurs, la communauté des intérêts, l'analogie des traditions les conduisent à se rapprocher, à développer leurs intérêts communs et à établir entre elles une sorte d'équilibre de civilisation. Ces faits sont la conséquence nécessaire

des relations établies entre les nations. Par cela seul qu'elles se connaissent et communiquent entre elles, les nations exercent réciproquement une influence les unes sur les autres; elles ne peuvent s'y soustraire, et leurs rapports de dépendance mutuelle s'accroissent dans la même proportion que leurs relations se multiplient.

Indépendance des États.

V. — Lorsqu'une nation s'est constituée en État, c'est-à-dire lorsqu'elle a une constitution sociale et politique, ainsi que des frontières déterminées, cette constitution et ces frontières ne se modifient pas incessamment comme le font les mœurs et les intérêts des nations. L'État a son rôle et ses attributions, dans la mesure desquels il est libre d'agir comme il lui convient, car au-dessus de lui il n'existe pas d'autorité supérieure à la sienne. A ce titre, l'État se considère et est forcément considéré comme indépendant à l'égard des autres États.

La nation ou les nations qui composent l'État ne peuvent pas se soustraire à l'influence des autres nations avec lesquelles elles ont des rapports; au contraire, l'État demeure toujours libre de tenir ou de ne pas tenir compte de la conduite des autres États. Ainsi, à l'époque de la Révolution française, les peuples de l'Allemagne furent, sans l'avoir cherché et sans l'avoir voulu, atteints par le contre-coup de cette révolution : il ne dépendit pas d'eux d'en recevoir ou d'en éviter l'influence; mais les États allemands furent parfaitement libres de combattre la Révolution, d'y demeurer indifférents ou d'en seconder le déve-

loppement. C'est en ce sens que les nations sont dépendantes et que les États sont indépendants les uns à l'égard des autres.

Des oppositions entre la nation et l'État.

VI. — Les causes mêmes qui ont produit les nations les poussent constamment à se constituer en corps politiques indépendants et à former des États qui soient l'expression exacte de leurs mœurs, de leurs intérêts et de leurs traditions. Ces tendances existent et se manifestent aussi bien dans les nations qui entrent tout entières dans la composition d'un seul État que dans celles qui sont divisées entre plusieurs États. Au contraire, les causes mêmes qui ont produit les États les poussent constamment à mieux organiser leurs forces, à mieux déterminer et à mieux défendre leurs frontières : ils sont conduits ainsi à s'assujettir des populations appartenant à des États voisins et faisant partie de nations voisines; ils sont portés en même temps à fondre en une même nation toutes les nations ou parties de nations dont ils sont composés. De là une opposition de tendances entre les nations et les États.

Il en est résulté des systèmes de politique fondés les uns sur la supériorité de la nation, les autres sur la supériorité de l'État, les uns et les autres procédant d'une conception inexacte de la nation et de l'État. On a prétendu en déduire des droits éminents pour les nations et pour les États; en réalité, ces systèmes n'ont été qu'une forme nouvelle donnée aux antiques conflits des nations et des États : il en est résulté non des droits, mais des prétextes de guerre pour les chefs des nations et des États qui les ont invoqués.

Du système des nationalités.

VII. — On a soutenu que les populations qui parlent la même langue ou des langues d'origine commune possédaient par ce fait seul le même caractère national, c'est-à-dire la nationalité; que les populations possédant la même nationalité devaient se constituer en État, et que tout État devait être constitué selon la nationalité des populations qui le composaient, d'où le nom de principe des nationalités donné au principe qui est le fondement de ce système. La communauté ou l'analogie du langage est incontestablement un des éléments constitutifs des nations ; mais ce serait une erreur d'en faire l'élément unique et essentiel de la nation. Il n'y a point de principe des nationalités en dehors des conditions dans lesquelles se sont formées les nations dont nous connaissons l'histoire : en dehors de ces faits réels, le principe des nationalités n'est qu'une abstraction. Il n'en saurait ressortir un droit d'après lequel se devraient régler les rapports des nations et des États. Ces rapports dépendent de conditions générales que les spéculations des publicistes ne peuvent modifier : une théorie, si ingénieuse ou spécieuse qu'elle soit, ne prévaut pas contre la force des choses. C'est en vain que des populations qui ne possèdent point une cohésion suffisante pour former un corps de nation essayeront de se constituer en État; elles auront beau parler le même idiome, si elles sont divisées dans leurs affections, si elles ne possèdent point de mœurs stables, si leurs coutumes sont flottantes et leurs traditions incertaines, elles ne produiront qu'une agitation stérile, et, comme cette agitation troublera les États voisins, ils la feront cesser en asservissant les populations qui la causent. La

Grèce antique n'a jamais pu former un grand État grec; la Grèce moderne ne forme qu'un État très-précaire. Les Allemands ont lutté durant des siècles contre leurs voisins et surtout contre eux-mêmes : ils n'ont été constitués en État que par la force des armes et parce qu'ils se sont soumis à l'hégémonie d'une nation cohérente et bien ordonnée, mais qui n'avait rien d'allemand dans ses traditions, la nation prussienne. Aucune nation n'a déployé à un plus haut degré que la nation française les caractères d'une nation bien faite; cependant les populations qui la composent parlaient des langues d'origine très-diverse, et plusieurs d'entre elles n'ont appris leur langue nationale que parce qu'elles étaient déjà françaises. Si le principe des nationalités était un axiome de droit des gens, l'histoire de France serait un paradoxe, l'histoire romaine ne s'expliquerait pas, et il faudrait voir dans la chute de la Pologneet dans l'anarchie des colonies espagnoles des phénomènes inintelligibles.

Du système des frontières naturelles.

VIII. — Une étude incomplète de l'histoire des nations a suggéré le système des nationalités; une étude superficielle de l'histoire des États a suggéré celui des frontières naturelles. Les frontières naturelles seraient celles que la nature aurait tracées d'avance en vue de la constitution des États. « Il semble, disait Strabon, qu'une divinité tutélaire éleva ces chaînes de montagnes, rapprocha ces mers, traça et dirigea le cours de tant de fleuves pour faire un jour de la Gaule le lieu le plus florissant du monde! » C'est la théorie des causes finales appliquée à la politique. Il n'en peut résulter un principe de droit des gens; car chaque État et chaque

nation interprète la nature selon ses intérêts, ses passions et ses illusions. Il n'y a pas eu de système qui ait donné lieu à plus de disputes entre les hommes qui l'ont admis, si bien que, pour discerner les frontières que la nature leur aurait tracées d'avance, les États n'ont trouvé d'autre instrument que les armes, et qu'ils ont demandé à la guerre de leur découvrir les desseins cachés de la nature. Suivant les circonstances, ils ont cherché les frontières naturelles dans les fleuves ou dans les montagnes. Les fleuves, quand ils traversent le territoire d'une nation, sont un moyen de communication et un lien entre les hommes; en faire dans ce cas une frontière, c'est violenter la nature et séparer arbitrairement ce que l'histoire a uni. Les fleuves ne sont une frontière que quand ils séparent des nations différentes; mais alors une borne suffirait à marquer les limites de ces nations. Il en est de même des montagnes.

Les Alpes qui séparaient des Suisses parlant des langues différentes ne les ont pas empêchés de se constituer en corps de nation et de former un État. Il n'y avait point de frontières naturelles entre les anciens États de l'Italie : il a fallu pourtant des siècles de luttes et d'efforts pour que les populations de ces États, qui parlaient la même langue, se fissent des traditions communes ; lorsque ces traditions furent formées et que les peuples de l'Italie furent prêts à se constituer en nation, le Pô et les Apennins ne les empêchèrent pas de s'unir et de former un seul État de toutes les populations de la péninsule. Les Hollandais, qui n'ont pas de frontières naturelles sur le continent, n'en ont pas moins formé l'une des nations les plus fortes et l'un des États

les plus stables de l'Europe. La France a versé des flots de sang pour conquérir les limites que lui assignait le système des frontières naturelles : elle ne les a jamais atteintes que pour les perdre promptement après de sanglants désastres, et les époques les plus prospères de son histoire sont celles où elle ne les possédait point.

Les considérations tirées de l'art militaire fournissent au système des frontières naturelles des arguments plus positifs et plus précis ; mais ce sont des arguments de fait, et il ne saurait entrer dans l'esprit de personne d'imposer aux nations et aux États, comme un principe de droit des gens, les conceptions des stratégistes qui dirigent les états-majors. Parce qu'un État juge que ce fleuve lui est nécessaire pour la défensive et que ce défilé lui offre des avantages pour l'offensive, il ne s'ensuit nullement qu'il ait le droit de s'en emparer aux dépens de l'État qui en est le possesseur légitime. S'il les prend, il fait acte de guerre : c'est la force qui les lui donne, et non le droit. Les frontières ainsi obtenues ne sont qualifiées de naturelles que parce qu'elles sont formées par des obstacles naturels; mais il arrive très-souvent qu'elles contrarient la nature des choses et rassemblent des populations que tout sépare les unes des autres. Il ne faut pas d'ailleurs exagérer l'importance des frontières formées avec des obstacles naturels; ces obstacles valent peu de chose par eux-mêmes; leur importance vient du parti qu'en sait ou en peut tirer l'État qui s'en sert pour l'attaque ou pour la défense. La frontière artificielle de Vauban a sauvé la France sous Louis XIV ; les frontières naturelles ne l'ont pas défendue sous Napoléon.

Les véritables frontières d'un État sont marquées par le caractère même de cet État : elles sont là où s'arrêtent les mœurs, les traditions, les affections communes des nations qui ont constitué l'État. Vainement les États chercheraient-ils à étendre au delà leur domination et à reculer leurs frontières jusqu'aux fleuves et aux montagnes qu'une interprétation arbitraire de la nature leur assigne pour limites. Si pour atteindre ces frontières il leur faut conquérir des populations hostiles qu'ils sont incapables de s'assimiler, la conquête les affaiblit, ils y épuisent le meilleur de leurs forces, et, le jour où cette frontière est sérieusement menacée, ils sont impuissants à la défendre. Un État constitué par un corps de nation dont les mœurs sont fortes, les traditions historiques fermes, les affections nationales très-unies, possède les seules frontières qui puissent être qualifiées de naturelles, parce qu'elles procèdent de la nature même de l'État et qu'elles déterminent pour chaque citoyen la forme sensible sous laquelle il conçoit l'idée de patrie.

Du système d'extension des États.

IX. — Une conception très-arbitraire des rapports entre les nations et les États a enfanté un troisième système, qui est celui de l'extension nécessaire des États. D'après ce système, lorsque des populations qui appartiennent à la même nation sont divisées entre plusieurs États, un de ces États peut exproprier les autres, afin de constituer avec ces nations divisées un grand État national. « Il ne faut pas confondre, dit M. Bluntschli[1],

[1] *Le Droit international codifié*, traduction française, liv. II, p. 99, *Das moderne Völkerrecht*, 2e édition, liv. II, p. 99.

les menaces iniques contre l'existence d'États indépendants, et qui ne forment point entre eux un corps politique, avec les mesures comminatoires prises par un grand État national contre les tendances particularistes et insoutenables de certains États de la même nation. L'annexion de ces derniers peut devenir une condition nécessaire du maintien de l'existence nationale et du bien-être commun, ou être la conséquence du développement national d'un peuple. L'histoire de l'Italie en 1860 et celle de l'Allemagne en 1866 font comprendre clairement cette idée. »

Il est certain que l'annexion d'États plus faibles par des États plus forts a été l'un des moyens par lesquels les grandes nations et les grands États se sont constitués; mais ce sont là des faits que l'histoire constate, il n'en résulte point de droits. Si l'on introduisait ce système dans le droit des gens en temps de paix, il n'y aurait plus de sécurité pour aucune nation ni pour aucun État; car chaque État étant seul juge des droits qu'il s'attribue, il n'y aurait point de raison pour qu'un État plus fort ne revendiquât, sous prétexte de réunir des nations dispersées, le droit de conquérir les États plus faibles qui l'entourent. D'ailleurs, aussi longtemps qu'il y aura des États, chacun d'eux pourra revendiquer à son profit l'exercice de ce prétendu droit d'extension, il ne le reconnaîtra jamais aux autres États. Ce système aboutit nécessairement à la guerre, c'est-à-dire au triomphe de la force; il ne peut donc être considéré comme fondé sur le droit.

Conclusion sur ces trois systèmes.

Le principe des nationalités, la théorie des frontières naturelles, le système de l'extension nécessaire sont des

conceptions abstraites qui, au lieu d'exprimer les rapports réels des nations et des États, ont pour objet de les modifier; l'application logique de ces conceptions ne peut qu'entraîner les nations et les États dans des luttes sans autre issue que le despotisme de la force. Il ne faut pas pour cela en prendre la contre-partie et méconnaître la portée des faits qui en ont été le point de départ.

Les nations bien faites sont toujours le fondement des États bien constitués : il est incontestable qu'il y a des relations étroites entre les origines historiques des nations, les idiomes qu'elles parlent, les lieux où elles s'établissent et leur caractère, leurs mœurs, leurs traditions historiques. Ces relations, il est nécessaire d'en tenir compte; la politique des États ne peut les méconnaître sans danger; mais si l'on prétend y chercher des droits absolus et abstraits qui s'imposent à toutes les nations et à tous les États, on n'y trouve que des prétextes de guerre et des causes permanentes de révolutions internationales. Asservir des nations désorganisées, conquérir des frontières plus étendues et mieux fortifiées, dominer et absorber les États faibles, sera toujours l'objet des ambitieux et des forts; rassembler les nations dispersées, former des nations nouvelles, déterminer le plus nettement possible les limites des territoires où vivent ces nations, fortifier ces limites par les travaux de l'art, lorsque des obstacles naturels ne permettent point de les défendre, sera toujours la tâche des hommes politiques intelligents et la condition nécessaire des progrès des États bien constitués. En agissant ainsi, les uns et les autres obéissent à des passions ou à des cal-

culs, ils n'appliquent point des principes généraux devant lesquels les autres États soient tenus de s'incliner ; ils font de la politique et non du droit des gens.

Des peuples nomades et sauvages.

X. — On n'a parlé jusqu'ici que des nations et des États ; en dehors des nations formées et des États constitués, il y a des populations agglomérées qui ne peuvent être qualifiées de nations et qui, à plus forte raison, ne composent point d'États. Ce sont les populations nomades et les tribus sauvages. Les populations nomades ont un caractère national ; mais elles ne se rassemblent pas en corps politique, elles ne se fixent pas dans un territoire déterminé : il leur manque les éléments nécessaires pour être une nation. Les tribus sauvages sont unies par une origine commune ; mais elles n'ont ni des mœurs stables ni des coutumes établies ; elles ne possèdent même pas un caractère national. Cependant les nomades et les sauvages ont des intérêts et des prétentions qui leur sont particuliers ; ils sont en relations avec d'autres peuples nomades ou sauvages et avec des peuples plus civilisés. De ces relations résultent des obligations élémentaires et des rudiments de coutumes. Les nomades et les sauvages ont donc, soit entre eux, soit avec les peuples civilisés, un droit des gens qui est observé au même titre que le droit des gens des nations civilisées.

CHAPITRE II

DES RAPPORTS ENTRE LES NATIONS

Du droit des gens privé

I. — Lorsque des individus appartenant à des nations différentes entrent en relations les uns avec les autres, il se manifeste entre leurs idées et leurs coutumes des différences et souvent même des oppositions. Ils n'apprécient pas de la même manière les droits et les devoirs qui résultent de leurs relations mutuelles. Avec le temps, ces conflits entre les intérêts et les usages des uns et des autres tendent à se régler, les prétentions respectives se limitent ; on se trace réciproquement des principes de conduite pour les relations communes ; de l'opposition même des lois de chaque nation il se dégage des lois supérieures qui gouvernent les rapports des nations entre elles. Ces lois forment le droit des gens privé. Le droit des gens privé est le signe le plus clair de la dépendance mutuelle des nations. La solidarité des nations est d'autant plus étroite que le droit des gens privé qu'elles pratiquent est plus perfectionné. On définira le droit des gens privé l'ensemble des droits que chaque nation reconnaît aux étrangers, à leurs personnes et à leurs biens.

II. — On nomme *statut*, en matière de droit des gens privé, les lois, ou, à défaut de lois, les coutumes qui

dans chaque nation régissent la personne et les biens des étrangers.

Du statut personnel.

L'Anglais qui voyage en France ne cesse pas d'être Anglais; le Français qui voyage en Italie conserve sa qualité de Français. Tout individu emporte avec lui son caractère national dans tous les pays étrangers où il se rend. Son état civil dans son propre pays, la qualité qu'il y possède de mineur ou de majeur, d'époux, de veuf ou de célibataire, la capacité qu'il a d'acquérir ou d'aliéner des biens dans sa patrie, sont indépendants de la législation du pays étranger où il habite. « Les lois concernant l'état et la capacité des personnes régissent le Français, même résidant en pays étranger », dit le Code civil. C'est le statut personnel.

Du statut territorial.

Tout individu qui habite un pays étranger y participe à la vie sociale ; il peut y acquérir et y aliéner des biens. Il doit dans ces actes se soumettre à la loi du pays ; il ne peut acquérir que selon les formes établies par la législation locale; ce n'est qu'à ces conditions qu'il est reçu comme étranger sur le territoire de la nation. « Les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire. Les immeubles, même ceux possédés par des étrangers, sont régis par la loi française », dit le Code civil. C'est le statut territorial.

Du statut commun.

Les nations qui se trouvent à peu près dans le même état de civilisation ont été amenées à régler sur certains points leurs législations particulières d'après des principes qui leur sont communs. Elles garantissent de la même manière certains droits, elles défendent également certains actes. Quant à ces droits et à ces prohibitions, il n'y a aucune différence entre le national et

l'étranger : ils sont dans les mêmes conditions. C'est le statut commun.

C'est parce qu'il existe un statut commun que des relations pacifiques et amicales ont pu s'établir entre les membres des différentes nations, et que les États ont pu conclure des conventions et des traités concernant les personnes et les biens de leurs sujets respectifs. Tels sont, par exemple, les traités de commerce, les traités de poste, les conventions d'extradition, les conventions pour l'exécution des jugements et pour la garantie de la propriété littéraire et artistique.

Du conflit des lois.

III. — Comme l'étranger est à la fois soumis à son statut personnnel et au statut territorial du pays où il réside, deux législations régissent à la fois sur certains points sa personne et ses biens. Lorsque ces deux législations se contredisent, il se produit ce qu'on appelle le conflit des lois. Il y a conflit des lois lorsque les législations de plusieurs pays règlent d'une manière différente un même rapport de droit. Ainsi, en matière de testaments, les lois anglaises et les lois françaises sont en conflit. Les lois anglaises exigent que le testament fait en France par un sujet anglais qui y habite et qui dispose de biens situés en Angleterre soit fait selon les lois françaises ; les lois françaises exigent que le testament fait en Angleterre et disposant de biens situés en France soit fait selon les lois françaises ; les lois anglaises reconnaissent en ce cas la compétence des législations étrangères, les lois françaises ne la reconnaissent pas. De même, lorsque plusieurs personnes appartenant à des nations différentes font ensemble un contrat

relatif à des immeubles, il peut y avoir conflit entre les législations qui régissent les pays auxquels appartiennent ces personnes et où les immeubles sont situés. Le conflit des lois peut donc en certains cas prendre une grande gravité et soulever de sérieuses difficultés.

Des causes du conflit des lois.

La différence des lois ne résulte point des caprices des législateurs ; elle a sa raison d'être dans la différence des mœurs et des traditions des peuples ; et il ne dépendrait pas de la bonne volonté des hommes d'État de la corriger. Ainsi lorsque les lois anglaises et les lois françaises sont en conflit, en matière de testament, ce conflit a sa raison d'être dans la constitution sociale des deux pays. En Angleterre, il n'y a point de lois uniformes pour tout l'État ; chaque comté a ses coutumes qui règlent la transmission des biens ; ces coutumes admettent le droit d'aînesse et la liberté testamentaire : il n'y a donc point de motif pour que l'Angleterre décline la compétence des législations étrangères en matière de testament, ces législations ne peuvent modifier la sienne, puisqu'elle admet que chaque Anglais peut disposer librement de ses biens et qu'il doit le faire selon la coutume qui régit le lieu du Royaume-Uni où il a son domicile. En France, au contraire, la liberté absolue de tester n'existe pas, le droit d'aînesse est aboli : admettre comme valable un testament fait selon les lois d'un pays où ces droits existent serait porter atteinte à l'un des principes du droit public de la France.

Importance du

IV. — Ces considérations font ressortir toute l'importance du droit des gens privé. Ce droit qui règle les

droit des gens privé.

rapports privés des nations a des causes plus profondes et produit des effets plus graves que celui qui règle les rapports publics des États. Le droit public des États peut être méconnu ou même violé sans que les États en éprouvent de grands dommages et sans que les nations aient à en souffrir sérieusement ; elles peuvent subsister encore que les États auxquels elles appartiennent modifient leur droit public dans leurs rapports avec les États voisins. Lors au contraire que, par suite des relations que les États ont entre eux, les lois privées des nations sont violées ou anéanties, les nations en sont intimement atteintes et à la longue leur ruine peut s'ensuivre. La France, à l'époque de la Révolution, a trop souvent violé les principes du droit public qui réglait les rapports des États de l'Europe, et, bien qu'elle en ait beaucoup souffert, son existence nationale n'a point été compromise, parce qu'elle a toujours su défendre ses lois privées ; les Polonais, au contraire, qui, dans leurs rapports avec les États, ont respecté le droit public établi, n'ont point été capables de défendre leurs lois privées ; ils ont cessé de former un État, et ils ne forment plus qu'une nation divisée, qui, tout en protestant contre cette division, est cependant menacée d'en périr.

Règles générales du droit des gens privé.

De même que, dans chaque nation, le droit public de la nation dérive de son droit privé, de même, dans les rapports des nations entre elles, le droit des gens public dérive du droit des gens privé. Il en résulte que les nations doivent respecter réciproquement leurs lois et leurs coutumes, et que les lois d'une nation ne sauraient être appliquées sur le territoire d'une autre,

si ce n'est en vertu des lois mêmes qui sont établies dans ce territoire. Toute nation a le droit de demander aux autres de tenir compte de ses lois autant que ces lois ne contredisent point celles des autres nations.

Dans chaque pays, les juges et les agents de l'autorité ont pour premier devoir de faire respecter les lois et les coutumes nationales aussi bien par les nationaux que par les étrangers; en cas de conflit entre les lois nationales et les lois étrangères, ils doivent prendre les lois étrangères en considération autant que les lois nationales le permettent. L'étranger a le droit de le réclamer et le juge doit y consentir. L'étranger ne doit pas être mieux traité que le national; il ne doit pas l'être moins bien. Le traiter mieux, c'est lui accorder un privilége; le traiter moins bien, c'est manquer au respect que les nations se doivent entre elles. Une législation étroite et exclusive, un sentiment irréfléchi de la supériorité absolue des lois nationales, l'ignorance des lois étrangères, peuvent aveugler l'esprit des juges et les entraîner à méconnaître les droits des étrangers. Ils se rendent en ce cas coupables d'un véritable déni de justice.

De la sanction du droit des gens privé.

V. — Lorsque le droit des gens privé est violé, lorsque, par exemple, il y a déni de justice, la nation lésée n'a, pour obtenir réparation, d'autre ressource que la négociation ou la guerre; mais la nation qui a violé le droit des gens privé par ignorance, par inintelligence ou par passion, ne devient ni plus instruite, ni plus perspicace, ni plus sage par le seul effet de la guerre; la guerre ne procure d'autre avantage à

la nation lésée, si elle est victorieuse, qu une réparation d'honneur ou une réparation en argent. C'est en vain que l'on essayerait d'obliger la nation coupable, si elle est vaincue, à modifier ses lois et à changer sa conduite; les traités qu'elle signerait n'amenderaient point ses mœurs, et ses mœurs seraient plus puissantes que les traités. La conduite la plus prudente et la plus habile en pareil cas est la modération; c'est la conduite que tiennent en général les nations; elles se bornent à négocier et se contentent de réparations modestes. Il est rare qu'une guerre éclate à propos d'un conflit de droit des gens privé.

Progrès du droit des gens privé.

C'est à cette conduite des nations qu'il faut attribuer les progrès du droit des gens privé. Au lieu d'en appeler aux armes, elles se sont étudiées les unes les autres, elles ont mieux compris leurs mœurs respectives, elles les ont respectées davantage, elles ont senti les inconvénients des conflits, et se sont efforcées de les prévenir. C'est ainsi que les coutumes établies par le régime féodal ont disparu ou tendent à disparaître du droit international; c'est ainsi que la France a renoncé au droit d'aubaine et l'Angleterre au droit d'allégeance. La plupart des nations sont arrivées à accorder aux étrangers l'exercice de tous les droits civils. La Russie admet même les étrangers à participer à l'administration civile. Le code prussien, le code autrichien et le code italien prescrivent, en certaines matières, de prendre les lois étrangères en considération. Le respect réciproque que se doivent les nations est une nécessité; les nations en ont fait une coutume qu'elles observent; elles tendent à introduire cette

coutume dans leurs lois et à la transformer en obligation. Mais les nations ne peuvent accomplir ces progrès sans l'intervention des États qui représentent l'ensemble de leurs forces et de leurs intérêts. Il faut que l'État intervienne pour que le respect des lois étrangères se traduise en actes, pour que les jugements rendus entre les nationaux et les étrangers soient exécutés et produisent leurs effets. Il y a donc une relation constante entre le droit des gens privé, qui règle les rapports des nations, et le droit des gens public, qui règle les rapports des États.

CHAPITRE III

DES RAPPORTS ENTRE LES ÉTATS

De la personne légale de l'État.

I. — Dans le droit public que les nations observent entre elles, l'État est une personne légale au même titre qu'il en est une dans le droit public qui est particulier à chaque nation. L'État représente les nations qui le composent, dans les rapports qu'elles ont avec les autres nations; il défend leurs intérêts, il fait valoir leurs droits, il accomplit leurs devoirs, il contracte en leur nom. Les droits acquis par l'État sont acquis à tous les membres des nations qui le composent; tous sont également tenus de remplir les obligations contractées par l'État. C'est en ce sens que chaque citoyen est dit sujet de l'État auquel il appartient.

De la souveraineté de l'État.

II. — L'ensemble des institutions qui forment l'État sont la constitution de l'État; tous les États en ont une, encore qu'elle ne soit point écrite ou qu'elle n'ait point une forme bien déterminée. La constitution de l'État résulte du développement politique des nations qui le composent, de même que les lois de la nation résultent du développement social des individus. La constitution d'un État est son bien propre; il est seul maître de la modifier; il est seul juge des droits qu'elle lui confère, et des devoirs qu'elle lui impose à l'égard des autres États. A ce titre, l'État est dit souverain.

Dans chaque constitution, les personnes auxquelles est dévolu l'exercice de la souveraineté forment le gouvernement.

Différence dans les constitutions et les gouvernements des États.

III. — Malgré les différences qui les séparent, toutes les constitutions peuvent se ramener à quatre formes générales : l'autocratie, où l'autorité appartient à un seul; l'oligarchie, où elle appartient à quelques-uns; l'aristocratie, où elle appartient par droit d'héritage aux personnes les plus considérables; la démocratie, où elle appartient à l'ensemble de la nation. Tous les gouvernements peuvent se ramener à deux types : la monarchie, où l'exercice de la souveraineté appartient à un monarque héréditaire; la république, dans laquelle tous les citoyens ou une partie d'entre eux exercent la souveraineté, soit directement, soit par l'intermédiaire de délégués.

Ces quatre formes de constitution et ces deux types de gouvernement se combinent les uns avec les autres; mais on s'exposerait aux plus dangereuses illusions si l'on jugeait la constitution d'un État d'après le nom que porte le gouvernement. Ce serait s'en tenir aux formes, et négliger le fond des choses. La monarchie peut exister avec une constitution autocratique, comme en Russie; avec une constitution aristocratique, comme en Angleterre; avec une constitution démocratique, comme en France pendant le régime impérial. La république, en temps de dictature, est une autocratie; à Venise, elle était une oligarchie; aux États-Unis, elle est une démocratie. Ces distinctions ont une grande importance, surtout en matière de droit des gens.

Conséquence de cette diversité.

Les droits et les obligations qui résultent des rapports des États entre eux reçoivent une forme différente et sont interprétés de diverses manières, suivant la constitution des États qui sont en rapports. On ne saurait traiter avec une aristocratie sur le même pied qu'avec une démocratie, car l'une et l'autre n'entendent point leurs droits et leurs devoirs de la même façon. Il importe beaucoup de savoir si une obligation contractée par un État sera interprétée par un souverain absolu, soit héréditaire, soit plébiscitaire, ou par les députés de la nation, et, dans ce dernier cas, il faudra encore considérer si le système de représentation adopté dans l'État est aristocratique, oligarchique ou démocratique.

De ce que les États doivent, dans leur intérêt mutuel, tenir compte de leurs constitutions respectives, il résulte qu'aucun d'eux n'a le droit d'imposer aux autres ses formes particulières de constitution et de gouvernement.

De la souveraineté de droit et de la souveraineté de fait.

IV. — Chaque État a ses lois et ses traditions sur la manière dont le pouvoir souverain s'établit et se transmet. Le pouvoir établi selon ces règles est la souveraineté de droit; le pouvoir établi autrement est la souveraineté de fait. Chaque État peut juger parfaitement, en ce qui le concerne, du caractère de la souveraineté de droit ou de celui de la souveraineté de fait; il peut décider comment la souveraineté de fait se transforme, dans certains cas, en souveraineté de droit. Mais, comme à ce sujet les motifs d'appréciation varient avec la constitution de chaque État et dépendent uniquement des mœurs et des coutumes des nations qui le composent, on ne saurait établir une règle applicable à tous les

États et décidant en termes généraux quand la souveraineté est de droit ou quand elle est de fait.

Les États ne doivent pas s'attacher à ces distinctions dans les rapports qu'ils ont les uns avec les autres. Lorsqu'un État est organisé, que l'ordre intérieur y est maintenu et que les frontières en sont respectées, les autres États doivent considérer que la souveraineté y est légale en matière de droit des gens et la respecter, encore qu'elle ne soit souvent qu'une souveraineté de fait d'après la constitution de l'État où elle est établie [1]. Le maintien de l'ordre intérieur n'est même pas une condition nécessaire pour qu'en droit des gens la souveraineté soit considérée comme légale. Si les troubles intérieurs d'un État ne compromettent pas la sécurité intérieure des États voisins, ceux-ci doivent considérer la souveraineté établie comme respectable et la respecter.

Sanction de ces règles de droit.

L'histoire prouve que les États qui ont observé ces règles sont ceux qui ont le mieux compris et le mieux rempli leur mission ; ceux qui ne les ont point observées — et ils sont nombreux — ne l'ont fait qu'à leur propre détriment. Il n'en est pas d'exemple plus éclatant que celui que fournit l'histoire de la Révolution française. Cette révolution supprima en France l'ancien système monarchique et y substitua le système de la souveraineté du peuple. La plupart des États de l'Europe refusèrent de considérer ce système comme légal, et ils résolurent de le renverser : ils ne firent que le fortifier. Le gouvernement révolutionnaire commit une faute analogue : il considéra le système monarchique

[1] Voir chapitre x, de la reconnaissance des États nouveaux.

des États de l'Europe comme contraire au droit, et il le combattit : il ne fit que l'affermir.

De la composition des États.

V. — Il ne suffit pas de distinguer les diverses constitutions et les différents systèmes de gouvernement qui régissent les États, il faut encore considérer de quels éléments les États sont composés. Sous ce rapport, on distingue : les États homogènes, les États hétérogènes, les États à union réelle, les États à union personnelle, les confédérations d'États et les États fédératifs. Ces États sont souverains. Il en est d'autres qui ne possèdent point une souveraineté complète, soit qu'ils ne l'aient jamais possédée, soit qu'ils aient été contraints d'en aliéner une partie, soit qu'ils l'aient aliénée spontanément en vertu de la souveraineté même qu'ils possédaient auparavant ; sous ce rapport, les États se divisent : en États demi-souverains, en États protégés, en États neutres.

Des États homogènes.

Les États dans lesquels la constitution sociale et la constitution politique se sont développées simultanément, où, par suite, la nation et l'État se confondent, sont des États homogènes. Les luttes entre les partis politiques, les guerres civiles même peuvent affaiblir ces États et en diminuer la puissance : tant qu'une partie des sujets de l'État ne prétend point se séparer du tout et ne revendique point une existence nationale indépendante, l'État demeure homogène. La France est le type de ce genre d'États ; à tous les caractères qui les déterminent, elle ajoute celui d'État centralisé. La Prusse et la Russie possèdent des provinces qui, tout en étant soumises aux lois générales de l'État, conser-

vent cependant un caractère national particulier : telles sont, par exemple, les provinces polonaises. Les Polonais ne sont point assimilés à la nation prussienne et à la nation russe, ils sont sujets de la Prusse ou de la Russie ; la Prusse et la Russie n'en sont pas moins, par leur constitution et par leur histoire, des États homogènes.

Des États hétérogènes.

Des agrandissements de ce genre n'entraînent pas en général une augmentation réelle de puissance ; ils sont le plus souvent une source de difficultés et un élément de faiblesse. Lorsqu'un État ne peut ni donner aux populations annexées une existence nationale indépendante, ni les assimiler entièrement, il est obligé de les dominer ; il épuise dans ce travail une partie de ses forces, et, s'il étend outre mesure ses acquisitions, il peut introduire dans sa propre constitution un élément de dissolution et perdre le caractère homogène qui avait été le fondement de sa puissance. Il faut que les populations qu'un État homogène soumet ainsi, sans se les assimiler, restent toujours inférieures par le nombre, par la cohésion, par l'esprit national, aux populations de l'État qui les a annexées ; autrement il n'y a plus qu'une agglomération de peuples sans autre lien que l'autorité du gouvernement qui les dirige : l'État devient hétérogène. La France possédait l'unité nationale et l'unité politique en 1790 ; elle était un État parfaitement homogène ; elle avait cessé d'en être un en 1802 ; cependant, avec le temps et sous l'influence de la paix, elle se serait peut-être assimilé les populations qu'elle avait conquises ; elle ne le pouvait plus en 1811 ; elle disparaissait alors au milieu de ses conquêtes ; elle n'était plus

qu'un des éléments du vaste État hétérogène dont le génie de l'empereur était la seule constitution, et qui n'avait d'autre raison d'être que les victoires des armées impériales. L'Autriche, telle que les traités de 1815 la constituèrent, présentait, dans des proportions plus restreintes, sous une forme plus régulière et sous des apparences plus rationnelles, un État en réalité aussi hétérogène que l'Empire de Napoléon Ier. La Turquie est le type de ce genre d'États.

Le défaut d'homogénéité dans un État est naturellement une cause de faiblesse; cependant les États homogènes sont peu nombreux, et il y a des États très-puissants qui ne sont point homogènes; diverses combinaisons corrigent dans ces États les effets de la diversité des éléments qui les constituent.

Des États à union réelle.

Lorsqu'un État s'agrandit, et qu'au lieu d'annexer des populations appartenant à des nations démembrées par la conquête, il s'associe des nations entières ou d'anciens États tout entiers, et leur conserve leur caractère propre, sa constitution peut n'en point être affaiblie. Il se forme alors un État à union réelle. La Grande-Bretagne, formée par la réunion de l'Angleterre, de l'Écosse et de l'Irlande, est un exemple d'État à union réelle. Dans ces États, les différentes nations conservent plus ou moins leur législation civile et leur administration provinciale; mais elles sont soumises à un même gouvernement et elles ont une constitution politique commune.

Dans ces conditions, pour que l'État possède une cohésion suffisante et une force politique respectable, il faut que l'une des nations qui le composent conserve une su-

périorité morale et matérielle assez grande pour que les autres aient intérêt à demeurer unies avec elle.

Des États à union personnelle.

Lorsqu'il en est autrement, il peut arriver que plusieurs États qui veulent conserver une constitution indépendante se trouvent cependant soumis à un même souverain. Il y a alors union personnelle entre ces États. Lorsqu'à la communauté du souverain se joignent une communauté d'intérêts et une communauté de gouvernement, ces États, bien qu'indépendants les uns à l'égard des autres, peuvent former un seul État à l'égard des États étrangers. L'État ainsi formé est un État à union personnelle. Tel est le cas de l'Autriche-Hongrie : l'Autriche a sa constitution et son gouvernement; la Hongrie a les siens qui sont différents; l'Autriche et la Hongrie ont le même souverain, une armée commune, une même représentation à l'étranger et un même gouvernement pour diriger les intérêts communs aux deux parties de l'Empire; à ce titre, l'Autriche-Hongrie est un État. La Suède et la Norwége n'ont de commun que leur souverain et leur diplomatie : elles forment encore un État à union personnelle. Le royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg sont soumis au même souverain, mais il n'y a rien de commun entre leurs gouvernements; ils n'ont pas la même représentation à l'étranger; ce sont deux États distincts entre lesquels il y a union personnelle, mais qui ne forment pas à l'égard des États étrangers un État à union personnelle.

Des confédérations d'État.

Lorsque des États veulent, tout en conservant leur autonomie diplomatique, militaire et administrative, s'unir cependant pour la défense de leurs frontières respectives, pour le maintien de l'ordre dans leurs terri-

toires et pour la gestion de certains intérêts communs, ils forment une confédération. L'objet de la confédération est déterminé par le pacte fédéral, et le pouvoir fédéral, qui est un conseil, n'a de compétence que pour les matières spécifiées dans ce pacte. La confédération n'entretient de rapports diplomatiques avec l'étranger que pour les affaires fédérales. Pour tout le reste, chacun des États confédérés demeure souverain : il a sa politique propre, peut conclure des traités particuliers et entretenir une armée dont il dispose à son gré. Chacun des membres de la confédération conserve son gouvernement, et il n'y a pas de gouvernement de la confédération. La Confédération germanique de 1815, qui fut détruite en 1866, était un exemple de confédération d'États.

Des États fédératifs.

Lorsque des États souverains veulent obtenir tous les résultats que donne une confédération, mais prétendent en outre donner à leur union la force et l'unité d'action d'un État plus homogène, elles forment un État fédératif. Les États fédératifs, comme les confédérations, sont formés par un pacte fédéral, et il dépend des parties contractantes de donner à la fédération une cohésion plus ou moins grande d'étendre ou de restreindre les attributions du pouvoir fédéral et celles du pouvoir propre à chacun des États qui font partie de l'union. Mais, quelles que soient les différentes formes qu'ils revêtent, les États fédératifs se distinguent des autres États en ce que les États qui sont membres de la fédération abdiquent tout ou partie de leur souveraineté en matière diplomatique et militaire ; il y a un chef commun de l'État fédératif, une représentation commune de la fédé-

ration, et le pouvoir fédéral a le droit d'étendre son action législative, dans les cas prévus par le pacte, jusque dans les affaires intérieures des États qui font partie de la fédération. Ces États conservent leur gouvernement propre, mais ce gouvernement n'a plus qu'une action limitée et subordonnée. Il y a un gouvernement de la fédération. C'est la différence principale entre les confédérations d'États et les États fédératifs; les confédérations n'ont pas de gouvernement; les États fédératifs en ont un.

Les États-Unis de l'Amérique du Nord sont le type le plus complet d'un État fédératif. Chacun des États qui sont unis en fédération conserve son autonomie administrative; mais, pour les affaires communes à l'ensemble de ces États et pour les rapports de l'Union avec les États étrangers, il y a une Chambre des députés, un Sénat et un président de la République, qui constituent le pouvoir souverain et dirigent le gouvernement de l'Union. Les cantons suisses forment également un État fédératif; mais la constitution de cet État est plus compliquée que celle des États-Unis; la Suisse s'étant donné pour devoir d'être un État neutre s'est moins préoccupée de constituer son gouvernement en vue des rapports à entretenir avec les autres États, et s'est attachée davantage à garantir les anciennes libertés des cantons qui forment la fédération.

Malgré le nom qu'elle s'était donné, la Confédération de l'Allemagne du Nord de 1866 était réellement un État fédératif. L'Empire allemand de 1871 en est un également. Les États allemands qui forment l'Empire ont aliéné en tout ou en partie leur souveraineté diploma-

tique et militaire, ils ont contracté des engagements qui les soumettent pour un grand nombre de questions au pouvoir fédéral; ce pouvoir est représenté par deux Assemblées, le Conseil fédéral et le Parlement, et par un chef d'État, l'Empereur, qui dirige le gouvernement fédéral : sous tous ces rapports, l'Empire allemand est une fédération ; mais ce qui sépare complétement cette fédération de celle des États-Unis, c'est qu'aux États-Unis le chef de l'État est un président de république, élu tous les quatre ans par les États fédérés, tandis que dans l'Empire allemand le chef de l'État fédéré est héréditaire et joint à sa qualité d'empereur celle de roi de Prusse, c'est-à-dire que le chef de l'État fédératif est en même temps le chef du plus puissant des États fédérés. Et comme, d'autre part, dans le Conseil fédéral et dans le Parlement, la Prusse dispose d'un nombre de voix très-supérieur à celui dont dispose chacun des États fédérés, ceux-ci se trouvent à l'égard de la Prusse dans une situation de dépendance qui enlève à la fédération son caractère essentiel. Les États qui la composent n'ont pas une participation égale dans le gouvernement de la fédération ; ce gouvernement ne représente pas exclusivement les intérêts généraux de la fédération, il représente surtout les intérêts particuliers d'un État fédéré qui domine les autres. C'est pour cela que l'Empire allemand, tout en empruntant les formes extérieures d'un État fédératif, constitue plutôt, en réalité, une union d'États demi-souverains avec un État souverain.

Des États demi-souverains.

Les États demi-souverains sont ceux qui abandonnent à un autre État une partie de leur souveraineté.

L'Empire turc présente un grand nombre d'exemples d'États demi-souverains. Les Principautés-Unies de Moldavie et de Valachie, la Serbie, l'Égypte, sont des États autonomes sous beaucoup de rapports; mais la Porte, qui les a dominés autrefois, a limité leurs droits de souveraineté, notamment en matière diplomatique. Ils demeurent toujours vassaux du gouvernement turc. Leur situation n'est donc pas sans analogie avec celle des États allemands à l'égard de la Prusse. Mais tandis que dans l'Empire turc, par suite de la faiblesse de la Porte et des aspirations à l'indépendance qui agitent les peuples de l'Orient, les États demi-souverains s'approchent de plus en plus, malgré leur apparente sujétion, d'un complet affranchissement, dans l'Empire allemand, par suite de la force de la Prusse et des aspirations unitaires qui agitent les peuples de l'Allemagne, les États demi-souverains s'approchent de plus en plus d'une complète sujétion.

Des États protégés.

Le protectorat est de tous les liens qui peuvent unir des États le plus mal déterminé. Le traité du 12 juillet 1806 plaçait la Confédération du Rhin sous le protectorat de l'Empereur des Français. Ce terme de protectorat n'était qu'un euphémisme : la Confédération du Rhin était, en réalité, sous la dépendance de Napoléon Ier. Le traité du 5 novembre 1815 plaça les Iles Ioniennes sous le protectorat de l'Angleterre : le lien qui en résulta entre les deux États ne différait pas sensiblement, en réalité, du lien qui existe entre des États fédérés. En définitive, le protectorat ne constitue pas par lui-même un genre particulier d'union entre les États; suivant le rapport des forces de ces États, sui-

vant leur politique, suivant les circonstances dans lesquelles il est établi, le protectorat peut être un lien de vassalité plus ou moins prononcé ou un lien de garantie plus ou moins étendu.

Des États neutres.

La neutralité est encore une restriction à la souveraineté des États. Certains États, encore qu'indépendants, s'engagent à observer en temps de guerre la neutralité envers tous les autres États; en compensation, leur indépendance est garantie par des traités formels, et les États qui signent ces traités s'engagent à respecter eux-mêmes et à faire respecter par les autres la neutralité consentie par l'État neutralisé. C'est ainsi que les traités du 5 novembre 1815, du 15 novembre 1831, du 11 mai 1867, ont constitué la neutralité de la Suisse, de la Belgique et du Grand-Duché de Luxembourg.

On a voulu pousser plus loin ces divisions, et l'on a distingué les États tributaires et les colonies des formes générales des États.

Des États tributaires.

Le tribut ne constitue point par lui-même un rapport entre des États; il est, au contraire, la conséquence des rapports qui existent entre ces États, et, selon que ces rapports diffèrent, le tribut prend un caractère différent. Le plus souvent il résulte du domaine éminent qu'un État possède sur un autre ou de la protection qu'il lui accorde : en ce cas, l'État tributaire est tantôt un État fédéré, tantôt un État protégé, le plus souvent un État demi-souverain : tel est le cas de l'Égypte, des Principautés-Unies de Moldavie et de Valachie et de la Serbie. Parfois le tribut est le résultat d'une convention particulière entre des États : en ce cas, le tribut ne forme entre ces États qu'un lien analogue à celui qui

résulte de tous les engagements que les États peuvent conclure entre eux : il ne modifie en rien les rapports de souveraineté.

Des colonies.

Lorsqu'un État fonde une colonie, il la constitue de la manière qui lui convient, et il établit entre elle et lui les rapports de droit que bon lui semble. Lorsque des émigrants s'établissent dans un territoire non occupé, ils forment également, selon leurs convenances, un État indépendant, un État protégé, un État demi-souverain ou une simple colonie. La colonie ne possède donc pas par elle-même un caractère déterminé : suivant les circonstances, elle peut être ou n'être point un État, ou, si elle en est un, contracter toutes les sortes de liens qui unissent les États entre eux.

De la souveraineté des États.

VI. — Il y a donc des degrés divers de souveraineté pour les États, et la souveraineté dans les rapports des États entre eux ne saurait être appréciée d'après la même mesure que la souveraineté dans les rapports des États avec leurs sujets. Un état neutre est souverain à l'intérieur de ses frontières, il a perdu une partie de sa souveraineté dans ses relations avec les autres États. L'État qui fait partie d'une fédération s'est dépouillé, au dedans et au dehors, d'une partie plus ou moins considérable de ses droits souverains. Ces distinctions ont une grande importance en matière de droit des gens, et l'on s'exposerait à de graves méprises si l'on ne savait point en tenir compte. Ce n'est pas seulement parce que les droits positifs des États varient avec leur degré de souveraineté, et que par conséquent ils ne sont pas tous capables d'entretenir des relations

du même ordre; mais, comme cette différence dans le degré de souveraineté ressort de la composition même de l'État, la méconnaître, c'est se tromper sur le fondement de la puissance de l'État, sur la valeur de ses actes et la portée de ses engagements.

De l'inégalité des États.

Tous les États constitués sont souverains, mais dans leurs relations mutuelles ils ne disposent pas tous des mêmes droits de souveraineté. Ils ne sont donc égaux qu'en théorie et qu'autant que l'on considère le principe de leur souveraineté, sans tenir compte des conditions dans lesquelles s'exerce cette souveraineté. Tous les États souverains sont égaux en tant qu'États souverains; en réalité, ces termes identiques, ces mots *État souverain*, qu'on leur applique indifféremment, désignent des États de constitution très-diverse, des souverainetés de nature très-différente, et par conséquent des États souverains parfaitement inégaux en droits et en forces. Il est vrai de dire que, lorsque des États souverains contractent entre eux des obligations, ils apportent dans le contrat le même droit abstrait de contracter; mais si l'on examine la nature même du contrat, les événements qui l'ont produit, les conséquences qui en découlent, on voit que ce contrat, encore que résultant d'une égalité abstraite, démontre presque toujours l'inégalité réelle des contractants. Cette inégalité ne résulte pas seulement de la disproportion qui existe entre l'étendue, la richesse et la puissance militaire des États; elle résulte encore des relations politiques que les nations qui forment les États entretiennent les unes avec les autres; elle résulte surtout de la constitution intérieure de ces nations, de

leurs mœurs publiques et privées, du degré de leur culture intellectuelle. En dehors de l'application qui en est faite, l'égalité des États n'est qu'un mot sans portée. Cette égalité n'existe qu'autant qu'elle est respectée, et les États ne la respectent ou ne la font respecter qu'autant qu'ils la comprennent et de la manière qu'ils la conçoivent. L'égalité civile et politique entre les sujets d'un même État peut devenir une réalité, parce que les lois de l'État peuvent être conçues de manière à établir l'égalité et à en garantir l'exercice; mais entre les États il n'y a point de lois communes : l'égalité n'a d'autre fondement et d'autre garantie que les mœurs des nations; la différence du caractère national, de la culture intellectuelle, du développement moral, des traditions politiques, de la force de production, enfin de la situation géographique, détruit toute égalité réelle entre les États. Si, malgré tant de causes de diversité, tant de principes de contradiction, tant de motifs de désordre, des règles générales de conduite ont été posées et considérées comme également applicables à tous les États, ces règles ne prennent une valeur positive qu'autant qu'elles tiennent compte des conditions dans lesquelles les États sont placés les uns par rapport aux autres.

Du respect que se doivent les États.

La première de ces règles, la plus générale, et celle dont toutes les autres découlent, c'est qu'en temps de paix les États se doivent réciproquement les mêmes égards, qui sont : 1° le respect de leur souveraineté; 2° le respect de leurs frontières; 3° le maintien de leurs relations régulières; 4° la protection réciproque de leurs nationaux. Ces égards réciproques sont l'expression

même des rapports pacifiques entre les États, car, si ces égards cessaient, les États seraient attaqués dans le principe de leur constitution et forcés, pour se défendre, de recourir à la guerre. Les États, quand ils sont en paix, observent donc toujours ces règles, et il faut qu'ils les observent s'ils veulent demeurer en paix. Ce n'est point là un principe abstrait, ce n'est que la définition d'un fait; c'est en ce sens que l'on pose le respect des États les uns par les autres comme une des règles essentielles du droit des gens en temps de paix.

Les causes qui ont amené les États à se respecter les uns les autres ont produit, par leur développement naturel, des obligations réciproques, et par suite des droits, qui sont le droit d'exterritorialité, le droit de représentation et le droit de négociation.

CHAPITRE IV

DES PERSONNES SOUVERAINES ET DU DROIT D'EXTERRITORIALITÉ

Caractère des personnes souveraines.

I. — Toute personne entre les mains de laquelle est placée la direction supérieure des intérêts généraux d'un État est une personne souveraine, que l'État soit entièrement indépendant ou ne le soit qu'à demi, que le chef de l'État porte le titre d'empereur, de roi ou de président, que les attributions de la souveraineté soient dévolues à un conseil, à un comité, à un directoire ou à des consuls.

Notification d'avénement ou d'élection.

Les personnes souveraines sont la représentation vivante de l'État. Il est nécessaire que le caractère dont elles sont revêtues soit solennellement établi à l'égard des États étrangers. C'est pourquoi la coutume s'est formée de notifier par voie diplomatique aux États étrangers l'avénement des souverains héréditaires ou l'élection des chefs électifs de l'État.

Des prérogatives des personnes souveraines.

Dans le territoire de l'État qu'elles gouvernent, les personnes souveraines ont droit aux honneurs et possèdent les prérogatives qui leur sont attribuées par le statut territorial. En dehors du territoire de l'État, ces honneurs et ces prérogatives cessent d'être un droit pour les personnes souveraines: elles n'en jouissent plus que par courtoisie. Aucun État n'est

tenu de reconnaître les titres que les autres États décernent à leurs souverains, d'observer l'étiquette qui est observée à l'égard de ces souverains, de respecter les droits qui leur sont conférés à l'intérieur des frontières de l'État qu'ils gouvernent.

Cependant, lorsque des États entretiennent des rapports pacifiques, le respect de leurs souverains respectifs est une des formes naturelles des égards qu'ils doivent observer les uns envers les autres. Et comme on peut mesurer d'après le respect accordé aux personnes souveraines le degré de respect qui est accordé à l'État, ces actes de courtoisie ont pris une grande importance.

De nombreuses querelles ont éclaté entre les États à propos des titres que les souverains revendiquaient pour eux-mêmes ou contestaient à d'autres souverains; ces conflits avaient leur raison d'être lorsque, par suite de la confusion qui existait entre l'État et la personne du souverain, ces titres avaient une valeur réelle : il n'était pas indifférent que le roi d'Angleterre prît le titre de roi de France lorsqu'il était en mesure et se croyait en droit de réunir sur sa tête les deux couronnes. Lorsque les États s'accroissent par voie d'héritage, un titre équivaut à une prétention, et c'est faire un acte de politique que de le prendre ou de l'abandonner. Sous ce rapport, les mœurs et les coutumes se sont tellement modifiées, les relations entre les souverains et les États qu'ils gouvernent sont conçues d'une manière si différente de la conception qu'on en avait autrefois, que des conflits de ce genre deviennent de plus en plus rares; à mesure que les titres perdent de leur importance, les contestations de titres diminuent.

Il y a une tendance générale à ne considérer que les faits. Le grand nombre des souverains qui, depuis le commencement de ce siècle, ont été dépossédés de leur souveraineté par la révolution ou par la conquête, la facilité avec laquelle d'autres souverains ont pris leur place, ont singulièrement contribué à affaiblir l'importance abstraite des titres et des qualifications.

Du cérémonial.

Les usages qui règlent les relations des personnes souveraines forment ce qu'on appelle le cérémonial ou l'étiquette. Le caractère dont les personnes souveraines sont revêtues donne à l'étiquette une portée politique. Il ne faudrait pas cependant exagérer les conséquences de l'étiquette : les caprices d'un souverain ne doivent pas compromettre sérieusement les intérêts d'un État. Les questions d'étiquette ne deviennent des questions internationales que quand elles sont la forme ou le prétexte d'un conflit qui a des causes plus profondes ou des motifs plus graves. En un mot, les égards dus aux souverains n'étant qu'une forme des égards que les États se doivent entre eux, l'étiquette n'a de conséquence dans le droit des gens qu'autant que la dignité de l'État y est engagée. Elle n'est ni un devoir ni un droit, mais simplement un signe extérieur de la manière dont les États comprennent leurs devoirs et leurs droits.

Du droit d'exterritorialité.

II. — Quelles que soient les formes de respect que l'on observe à l'égard des personnes souveraines, tant que ces personnes sont, aux yeux de l'État qu'elles gouvernent, revêtues du caractère de la souveraineté, les autres États ne sauraient méconnaître ce caractère sans man-

quer à leurs devoirs. Les chefs d'État portent ce caractère avec eux dans tous les pays où ils se rendent. On ne saurait séparer en eux le caractère de la souveraineté de la personne qui en est revêtue. Lors donc que l'on reçoit le souverain d'un État étranger, on reçoit, en sa personne, la représentation vivante des droits, de l'indépendance et de la souveraineté de l'État étranger. Lorsqu'un citoyen d'un pays se rend dans un autre pays, il conserve son caractère national; mais comme, dans sa propre patrie, ce caractère était celui d'un sujet, il ne le perd pas en se soumettant à la souveraineté du pays où il se trouve. Il n'en est pas de même du souverain, le caractère national du souverain est inséparable de la souveraineté; si un souverain se soumettait à une souveraineté étrangère, il perdrait son caractère et deviendrait un sujet. En le traitant comme tel, on manquerait au premier des égards que l'on doit au pays qu'il représente, car on cesserait de respecter la constitution même de ce pays.

La nécessité où l'on s'est trouvé de respecter dans la personne du souverain la souveraineté de l'État a établi une coutume, aujourd'hui universellement reconnue et observée, et qui, par conséquent, constitue un droit. On l'appelle le droit d'*exterritorialité;* c'est le droit pour la personne souveraine d'être considérée comme souveraine et indépendante aussi bien dans les territoires étrangers que dans les territoires de l'État dont la direction lui est confiée. Ce droit n'est pas une fiction, comme on l'a dit; il est l'expression d'une réalité : on ne constitue pas un privilége en faveur du souverain qui se déplace, on se borne à constater son caractère et à se

conduire d'après ce caractère. Bien loin que l'on doive considérer le droit d'exterritorialité comme un privilége, il faut dire au contraire que, si on refusait d'observer ce droit, on porterait atteinte à la souveraineté des États.

Effets du droit d'exterritorialité.

Le principal effet du droit d'exterritorialité, c'est de soustraire le souverain étranger à la juridiction territoriale de l'État qu'il visite, car imposer cette juridiction au souverain serait le traiter en sujet. Les personnes qui forment la suite du souverain jouissent du même droit; ce droit régit également les objets que le souverain emporte avec lui. Autrement l'exterritorialité serait une fiction; le souverain demeurerait bien, à la vérité, affranchi, quant à sa personne, de la juridiction territoriale du pays qu'il visite, mais ce droit lui serait inutile s'il ne pouvait l'exercer au moyen des personnes qui l'accompagnent et des objets qu'il emporte avec lui. Le souverain et sa suite représentent, en quelque sorte, un État qui se déplace.

Le souverain qui voyage conserve à l'égard des personnes de sa suite les droits qui lui sont attribués par les lois de son pays. C'est une conséquence du principe d'exterritorialité. Toutefois, le souverain qui voyage ne doit pas, en vertu de ce principe, se croire autorisé à exercer sur les personnes de sa suite des actes de rigueur ou de violence qui, encore que légitimes à ses yeux, seraient de nature à blesser la conscience publique dans le pays qu'il visite, ou qui seraient une violation des lois fondamentales de ce pays. Sans doute, le souverain qui, d'après les lois de l'État qu'il gouverne, pourrait légitimement faire des actes de cette nature,

ne serait point répréhensible en théorie; mais le gouvernement de l'État où il se trouve serait fondé à lui représenter qu'un tel exercice de sa souveraineté constitue un abus, qu'il en résulte du scandale et que ces actes sont contradictoires au respect que les États se doivent les uns aux autres, respect qui est justement le fondement du droit d'exterritorialité.

Le droit d'exterritorialité ne saurait, dans aucun cas, conférer au souverain étranger un pouvoir que les lois de son pays ne lui accordent point. Ce souverain n'a donc aucuns droits sur la personne de ceux de ses sujets qui résidaient avant son arrivée dans le pays qu'il visite, ou qui s'y rendent pendant son séjour sans faire partie de sa suite. Il ne possède non plus aucun droit sur les biens que ces mêmes sujets ont acquis dans ce pays. Ces sujets, en effet, sont venus à titre privé dans le pays étranger; ils se sont soustraits par ce fait à l'exercice des droits que leur souverain possédait sur eux dans l'État auquel ils appartiennent; ils se sont soumis au statut territorial de l'État étranger où ils habitent; la présence de leur souverain ne modifie pas ce statut territorial. Si leur souverain était resté dans ses États, il n'aurait pu exercer sur eux aucun pouvoir; il ne peut en exercer davantage en dehors de ses États.

Comment se perd ce droit.

Il y a donc des limites à l'exercice du droit d'exterritorialité, et ces limites sont déterminées par la nature même de ce droit.

C'est ainsi que le souverain étranger qui prend part aux luttes politiques dans l'État où il réside, y fomente des troubles et s'y livre à des intrigues, perd les immunités dont il profitait. Ce souverain manque, en effet, aux

égards qu'il doit à l'État qui le reçoit, il cesse de respecter la souveraineté de cet État, et il ne saurait revendiquer pour l'État qu'il représente des égards qu'il n'observe plus, des droits qu'il ne respecte plus lui-même. Le souverain perd encore le droit d'exterritorialité lorsqu'il entre au service de l'État étranger, car il accepte par cela même la souveraineté de cet État et se soumet à ses lois. Le souverain étranger qui intente devant les tribunaux de l'État où il voyage une action contre un des sujets de cet État perd également, pour tout ce qui concerne le litige engagé, les bénéfices du droit d'exterritorialité; il se soumet, quant à ce litige, au statut territorial de l'État.

Des souverains dépossédés.

Un souverain dépossédé par la révolution ou par la conquête, et qui se réfugie dans un État étranger, ne représente plus, en réalité, l'État dont il n'est plus le souverain; il ne peut donc plus revendiquer le droit d'exterritorialité; toutefois, aussi longtemps que l'État où il se refugie n'a pas reconnu le souverain qui le remplace, cet État est maître de le considérer comme étant toujours souverain, de lui accorder les honneurs dus à la souveraineté et même, si le gouvernement le juge convenable, les immunités qui résultent du droit d'exterritorialité.

De l'incognito.

Le souverain qui voyage peut se soustraire aux honneurs et à l'étiquette; c'est l'effet de l'incognito; mais le droit d'exterritorialité étant lié au caractère même de la souveraineté, ce souverain ne peut le dépouiller, et il le conserve même quand il voyage incognito.

Des intérêts

Le droit d'exterritorialité suit la personne du souve-

privés du souverain à l'étranger.

rain, il ne s'attache pas aux biens que le souverain peut acquérir à l'étranger, et par conséquent aux actions personnelles ou réelles que le souverain peut intenter devant les tribunaux étrangers. Les personnes et les choses au sujet desquelles l'action est intentée, aussi bien que les tribunaux devant lesquels cette action est portée, sont soumis au statut territorial; le souverain étranger ne saurait modifier ce statut sans porter atteinte à la souveraineté de l'État, et sa propre souveraineté n'en est point altérée, puisqu'il s'agit de personnes et de choses qui ne sauraient être soumises à sa souveraineté.

Sanction du droit d'exterritorialité.

Si le droit d'exterritorialité est violé, si l'État coupable de la violation refuse les réparations qui lui seront demandées, l'État lésé n'a d'autre recours que la guerre ; mais la guerre n'est jamais la sanction d'un droit, car elle donne toujours l'avantage à l'État le plus fort contre le plus faible. La sanction du droit d'exterritorialité doit être cherchée dans les causes mêmes qui ont entraîné la violation de ce droit. Un État capable de commettre ou de tolérer des abus de ce genre à l'égard du représentant d'un État étranger en commet et en tolère nécessairement de bien plus graves à l'égard de ses propres nationaux : cette conduite dénote un relâchement des ressorts de l'État. De tels abus de pouvoir ne sont pas un signe de force réelle, mais au contraire un signe de faiblesse et d'impuissance; les passions auxquelles l'État aura succombé dans ce cas l'entraîneront à des fautes de plus en plus graves. Les États doivent respecter le droit d'exterritorialité parce qu'il ressort de la nature des choses, parce qu'il est conforme à l'intérêt

bien entendu de chaque État, parce qu'enfin l'État qui se laisse entraîner à le violer s'abandonne, plus ou moins sciemment, à une politique dont les conséquences funestes sont inévitables.

CHAPITRE V

DU DROIT DE REPRÉSENTATION ET DE LA DIPLOMATIE

Du droit de représentation.

I. — Dès qu'il y eut des États et que les caractères de la souveraineté furent déterminés, les États eurent nécessairement des relations, et il en résulta pour eux la nécessité d'échanger, à certains moments, des explications sur la manière dont chacun entendait régler ces relations. A mesure que les relations se sont développées et affermies, cette nécessité est devenue constante, et des obligations réciproques en ont été la conséquence. Elles sont devenues coutumières et se sont affermies en même temps que les États ont mieux senti la nécessité où ils étaient, pour maintenir la paix entre eux, d'accomplir mutuellement leurs devoirs, et de respecter leurs droits et leurs intérêts respectifs. Par cela seul qu'un État entretient avec d'autres États des relations pacifiques, il est dans l'obligation de recevoir et d'écouter les personnes que les États étrangers chargent de représenter auprès de lui leurs devoirs, leurs droits et leurs intérêts. De cette obligation mutuelle procède, pour chaque État, le droit d'envoyer des représentants chez les autres.

Les États sont obligés de recevoir les représentants des États étrangers; ils ne sont pas obligés d'envoyer des représentants à l'étranger; mais l'exercice du droit de représentation est entré si profondément dans la

coutume des États, que l'envoi ou le maintien de représentants réguliers est considéré comme un signe de paix et d'amitié, le rappel de ces représentants comme un signe de désaccord et d'hostilité.

De l'exercice de ce droit.

Le droit de représentation procède du droit de souveraineté; il ne peut donc être exercé que par des États souverains, et dans la mesure de leur souveraineté. De là les limites apportées au droit de représentation particulière des États qui sont membres d'une fédération; de là aussi la nécessité où sont les États demi-souverains d'obtenir, pour exercer ce droit, le consentement de l'État dont ils dépendent.

États dépendants.

Reconnaissance et contestation du droit de représentation

Il s'ensuit que reconnaître à un État l'exercice du droit de représentation équivaut à reconnaître cet État comme souverain et indépendant, et que refuser à un État, l'exercice de ce droit équivaut à contester l'indépendance et la souveraineté de cet État. Toutefois, si un État, sans contester à un autre l'exercice du droit de représentation, refuse simplement de recevoir un représentant désigné par cet État, ce refus, ne s'appliquant qu'à la personne de l'envoyé, n'entraîne pas les mêmes conséquences. C'est à l'État qui refuse de recevoir le représentant d'expliquer les motifs de son refus, et à l'État auquel le refus est opposé de tenir compte, s'il y a lieu, des explications qui lui sont données. Les obligations internationales ne sauraient contraindre un État à recevoir un envoyé étranger dont la présence sur son territoire lui paraîtrait dangereuse pour son indépendance ou offensante pour sa dignité.

Refus de recevoir le représentant d'un État.

II. — Les personnes chargées de représenter les

Des agents

diplomatiques

États à l'étranger portent le nom général d'agents diplomatiques. Il y en a de plusieurs classes :

Leur classification.

1° Les ambassadeurs, légats ou nonces : ils sont accrédités auprès des souverains ou des chefs d'État; ils représentent la personne de leur souverain, lorsque l'État qui les envoie est une monarchie; la souveraineté de l'État, lorsque l'État qui les envoie est une république. Suivant le caractère de leur mission, les pouvoirs dont ils sont revétus, et les usages des gouvernements qui les envoient, les agents de cette classe joignent ou ne joignent pas à leur titre d'ambassadeur les qualifications d'extraordinaire et plénipotentiaire ;

2° Les envoyés ordinaires et extraordinaires, les ministres plénipotentiaires et internonces : ils sont accrédités auprès des souverains ou des chefs d'États ; ils représentent l'État. La coutume s'est généralement établie de donner à ces ministres la qualification d'envoyés extraordinaires et plénipotentiaires ;

3° Les ministres résidents : ils sont accrédités auprès du souverain et représentent l'État; mais ils ont un degré de dignité inférieure à celui des ministres plénipotentiaires;

4° Les chargés d'affaires : ils sont accrédités auprès du ministre des affaires étrangères et représentent le gouvernement de l'État. Il y a deux classes différentes de chargés d'affaires : ceux qui remplissent ces fonctions d'une façon permanente, ou ceux qui les remplissent simplement pendant l'absence de l'ambassadeur ou du ministre accrédité auprès de l'État où ils résident.

Les États, d'après les temps, les circonstances, les usages, déterminent le rang des agents qui doivent les représenter dans un pays étranger. En général, les États se traitent sur le pied de la réciprocité.

Personnel des missions diplomatiques

Les agents diplomatiques sont accompagnés d'un personnel dont la composition varie suivant l'importance de la mission et les convenances de l'État qui l'envoie. Parmi les personnes qui accompagnent une mission, il faut distinguer celles qui appartiennent à la carrière diplomatique et celles qui n'y appartiennent pas. Les personnes qui appartiennent à la carrière diplomatique portent, suivant la hiérarchie adoptée par l'État qui les envoie et suivant le caractère de la mission dont ils font partie, les titres de conseillers, secrétaires et attachés d'ambassade ou de légation. Les États joignent souvent à ces diplomates des officiers, qui prennent le titre d'*attachés militaires* et sont particulièrement chargés des travaux militaires de la mission. Les missions possèdent en outre un chancelier, des drogmans dans les pays d'Orient et des courriers de cabinet. Des médecins et des aumôniers accompagnent certains agents diplomatiques. Les personnes que l'on vient d'énumérer forment le personnel de la mission ou suite officielle de l'agent. La femme, les enfants, les secrétaires particuliers, les domestiques de l'agent forment sa suite non officielle.

Des lettres de créance.

III. — Le caractère des agents diplomatiques est établi par leurs lettres de créance. Les lettres de créance des ambassadeurs et des ministres sont signées par le souverain ou le chef d'État qui les ac-

crédite, et adressées au souverain ou au chef d'État auprès duquel ils doivent être accrédités; elles expriment le désir qu'a le souverain qui accrédite l'agent de maintenir les relations pacifiques entre les deux États; elles mentionnent les noms, titres de cour et qualités de l'agent, et demandent qu'il lui soit donné créance pour la mission dont il est chargé. Les lettres de créance des chargés d'affaires sont signées par le ministre des affaires étrangères qui accrédite, et adressées au ministre des affaires étrangères auprès duquel l'agent est accrédité. Un même agent peut représenter plusieurs États. En ce cas, il doit être accrédité par chacun de ces États, au moyen de lettres de créance spéciales. La remise des lettres de créance a lieu dans chaque État suivant le cérémonial qui y est en usage. Lorsque les envoyés prononcent une allocution en remettant leurs lettres de créance, ils communiquent officieusement le texte de cette allocution au ministre des affaires étrangères.

Des préséances.

Les agents diplomatiques, n'exerçant point d'autorité sur le territoire étranger où ils résident, n'y ont point de rang personnel; la courtoisie et les égards que les États se doivent les uns aux autres décident du rang qui est accordé dans les cérémonies publiques aux représentants des États étrangers. Lorsqu'ils sont réunis en corps, les agents diplomatiques accrédités dans un même État prennent rang entre eux d'après la date de la notification officielle de leur arrivée, ou d'après la date de la remise de leurs lettres de créance; les usages diffèrent à cet égard suivant les pays. A égalité de date, l'agent dont la demande de réception est arrivée la première

prend le pas sur les autres. Dans les pays catholiques, le légat ou le nonce du pape a le pas.

Droits et prérogatives des agents diplomatiques Des honneurs.

IV. — Les ambassadeurs, les légats et les nonces ont droit au salut des forteresses et des navires de guerre lorsqu'ils arrivent par mer; ils peuvent se présenter dans les cérémonies publiques avec un attelage de six chevaux; ils peuvent avoir dans leur salle de réception un dais sous lequel sont placés un trône et le portrait de leur souverain; ils peuvent, dans leur audience de réception, se couvrir quand le souverain se couvre. Ils partagent avec les autres agents diplomatiques le droit de placer les armes de leur pays sur la façade de leur maison, d'arborer les couleurs nationales et de faire porter à leurs valets une cocarde à ces couleurs. Les honneurs diplomatiques étaient fort compliqués autrefois; ils se simplifient à mesure que le caractère de la représentation des États est mieux défini et que l'importance réelle des missions diplomatiques ressort avec plus d'évidence.

Droit d'exterritorialité.

Les raisons qui ont constitué pour les souverains qui voyagent à l'étranger le droit d'exterritorialité ont fait étendre ce droit aux agents diplomatiques qui représentent les États. C'est du droit d'exterritorialité que dérivent les immunités dont ils jouissent. Ces immunités n'ont pas d'autre objet que de garantir aux agents l'exercice du droit d'exterritorialité; c'est dans ce sens qu'il faut les comprendre et les interpréter. Le droit d'exterritorialité des agents diplomatiques, comme celui des souverains, s'étend nécessairement aux personnes et aux choses qui ont un rapport direct avec le ca-

ractère de l'agent, et lui sont nécessaires pour remplir sa mission. Le domicile de l'agent, les objets qu'il emporte avec lui et dont il se sert en raison de sa mission sont considérés comme territoire et objets étrangers. Le personnel de la mission jouit également du droit d'exterritorialité; s'il en était autrement, l'agent ne pourrait exercer utilement le droit d'exterritorialité. C'est aussi pour lui en assurer et lui en faciliter le complet exercice que l'usage s'est établi d'étendre le droit d'exterritorialité et la plupart des immunités qui en dérivent à la suite non officielle de l'agent.

Effets du droit d'exterritorialité.

L'agent diplomatique est inviolable. Cette inviolabilité s'étend au personnel de sa mission et à sa suite non officielle. Le domicile de l'agent diplomatique est inviolable; les usages y assimilent les demeures des personnes qui font partie de la mission. Les courriers et les dépêches expédiés par l'agent diplomatique sont aussi inviolables.

Exemption d'impôts.

Les immeubles qu'un État possède à l'étranger pour y loger ses agents diplomatiques sont exempts de l'impôt foncier. En dehors de ce cas, l'hôtel où demeure l'agent est soumis à cet impôt, que cet hôtel soit loué par l'agent ou lui appartienne en propre. Les agents diplomatiques sont exemptés des impôts personnels et directs; toutefois, si l'agent diplomatique fait à titre personnel un contrat ou accepte un héritage, il ne saurait se soustraire au droit d'enregistrement, parce qu'en ce cas il agit comme un particulier et non comme représentant de l'État. Les agents diplomatiques ne sont exemptés ni des droits de douane, ni des taxes d'octroi, ni des impôts indirects; mais les États, par

mesure de courtoisie, peuvent accorder de ce chef aux agents diplomatiques étrangers des immunités plus ou moins étendues. Le personnel de la mission et la suite de l'agent diplomatique ne sont exemptés que des impôts strictement personnels, et sous les mêmes restrictions que l'agent.

Exercice du culte.

L'agent diplomatique a le droit d'exercer son culte personnel dans son domicile.

Exemption de la juridiction civile.

L'agent diplomatique et les personnes de sa suite sont exempts de la juridiction civile. L'agent diplomatique, les personnes de sa mission ou de sa suite ne peuvent être appelés en témoignage que par l'intermédiaire du ministre des affaires étrangères et ne peuvent témoigner que par délégation. Toutefois, si la législation locale exige le témoignage direct, l'agent peut, avec le consentement de son gouvernement, comparaître en personne devant les tribunaux.

Exemption de la juridiction criminelle.

L'agent diplomatique et les personnes de sa suite sont exemptés de la juridiction criminelle territoriale. Ils ne sont justiciables que des lois criminelles de leur propre pays. Dans la pratique, cette immunité des agents diplomatiques donne lieu à d'assez grandes difficultés d'interprétation. On ne saurait les résoudre ici, sans entrer dans l'examen des cas particuliers. Il n'est pas d'ailleurs possible de tracer à ce sujet de règles précises et générales ; d'après la nature de leurs rapports, d'après l'état de leurs législations et de leurs jurisprudences respectives, les États donnent un sens plus ou moins large aux immunités diplomatiques. Ils en réclament l'exercice complet et absolu dans les États où l'organisation de la justice est insuffisante et où la dif-

férence des mœurs et des lois ne leur permet pas d'espérer, de la part des juges locaux, la modération ou l'impartialité désirables. Au contraire, dans les États où l'action de la justice est équitable, intelligente et régulière, ils sont de plus en plus portés à concilier le principe de leurs immunités avec l'exercice le plus rapide, le plus sûr et le plus efficace de la justice. Dans toutes ces circonstances, les États doivent s'inspirer du respect de leurs devoirs, de leurs droits, de leurs intérêts respectifs et du désir de maintenir entre eux des relations pacifiques.

Il suffit de dire que l'agent diplomatique a toujours le droit de réclamer une personne faisant partie de sa mission et qui a été arrêtée par les autorités locales à la suite d'un crime ou d'un délit commis en dehors de la demeure de l'agent; que si le crime ou le délit a été commis dans l'hôtel de l'agent, ou que si la personne de la mission qui est poursuivie s'y est réfugiée, l'agent ne peut dans aucun cas être contraint de la livrer; que pour les mesures d'exécution et d'instruction nécessitées par une infraction commise dans l'hôtel de l'agent ou au dehors, par une personne de la mission, l'agent peut réclamer le concours des autorités locales, et doit seconder, lorsqu'il y a lieu, les enquêtes qu'elles entreprennent; que si l'agent réclame le concours des autorités locales pour faire arrêter et conduire à la frontière une personne appartenant à sa mission ou à sa suite, qui a commis un crime ou un délit, cette personne reste sous l'autorité de ses juges nationaux; que si l'agent fait arrêter par les autorités locales et remet entre leurs mains, pour être livrée à la justice, la per-

sonne appartenant à sa mission ou à sa suite, il renonce pour cette personne aux immunités diplomatiques et la place sous la juridiction territoriale.

Juridiction des agents diplomatiques

L'agent n'a point de juridiction sur le personnel de sa mission ni sur sa suite. En cas d'infraction commise à l'intérieur de son hôtel par une personne qui fait partie de sa mission ou de sa suite, il se borne à faire arrêter cette personne, à instruire l'enquête et à prendre les mesures nécessaires pour que le prévenu soit remis entre les mains de la justice. Dans les pays du Levant, de Barbarie et de l'extrême Orient, en vertu de traités particuliers, les agents diplomatiques ont à l'égard de leur nationaux des prérogatives très-étendues, et jugent leurs différends. Comme ces attributions leur sont communes avec les consuls, et que ceux-ci les exercent le plus souvent, on en traitera plus en détail au chapitre des consulats.

Actes de l'état civil. Passe-ports.

L'agent diplomatique qui y est autorisé par son gouvernement peut remplir les fonctions d'officier d'état civil à l'égard des personnes de sa suite, et même à l'égard de ses nationaux qui résident dans le pays où il est accrédité. Il peut aussi recevoir leurs testaments. Il peut enfin leur délivrer des passe-ports pour se rendre dans leur pays.

Chanceliers.

Il y a dans toute mission diplomatique une comptabilité à tenir, des actes à délivrer et des services à rendre aux nationaux qui résident dans le pays où l'agent est accrédité. Il arrive en outre souvent qu'il n'y a point de consul dans la résidence de l'agent, et que, par suite, les attributions consulaires sont dévolues à l'agent diplomatique. Pour le seconder ou le suppléer

dans ces fonctions, pour l'aider à pourvoir aux intérêts privés de ses nationaux, et pour tenir la comptabilité de la mission, il y a dans chaque mission un chancelier. Les chanceliers sont des officiers publics nommés à cet effet par l'État.

Drogmans.

Les drogmans sont des interprètes nommés par l'État pour assister les agents diplomatiques dans les États barbaresques, les pays du Levant et de l'extrême Orient.

Devoirs des agents diplomatiques

V. — Il appartient aux agents diplomatiques d'interpréter leurs droits et de les exercer selon les circonstances et les mœurs du pays où ils résident. Ils ne sont pas forcés de revendiquer toujours et de pousser jusqu'à ses limites logiques l'exercice de toutes leurs immunités. En ce qui concerne surtout l'inviolabilité du domicile et l'exemption de la justice, ils peuvent, en certains cas, considérer si le respect réciproque des États et la bonne tenue des relations mutuelles ne les engagent point à se départir volontairement et momentanément de telle ou telle prérogative dont l'exercice pourrait nuire aux intérêts de l'État où ils sont accrédités, sans servir utilement ceux de l'État qu'ils représentent. Ils consultent en cela la dignité de leur gouvernement, et s'inspirent avant tout de leur premier devoir, qui est de faire respecter l'indépendance et la souveraineté de l'État auquel ils appartiennent. Mais, en usant de courtoisie à l'égard des autorités de l'État où ils résident, en leur facilitant leur tâche et en renonçant, à cet effet, à user d'un droit qui n'est point contesté, ils n'abdiquent nullement leur caractère.

Et c'est justement parce que leurs immunités sont inhérentes à leur caractère qu'ils peuvent, dans l'intérêt bien entendu des États, en atténuer, dans la pratique, certaines conséquences.

L'étendue même de leurs immunités leur fait un devoir de n'en point abuser. Ainsi leur personne étant inviolable, il est convenable qu'ils évitent tout acte qui, n'étant point justifié par des nécessités politiques, serait de nature à compromettre leur inviolabilité. Leur domicile étant inviolable, c'est un devoir pour eux de n'en point faire un lieu de conspiration, de n'y point donner asile à des criminels de droit commun, et, dans le cas où des étrangers qui ne font pas partie de la suite de l'agent et qui sont poursuivis pour une infraction de droit commun, viennent s'y réfugier, de les livrer aux autorités qui les réclament. L'exemption de la justice civile les engage à s'abstenir de contracter des obligations auxquelles leur caractère leur fournirait un prétexte de se soustraire. L'exemption de la justice criminelle les engage à s'abstenir de tout acte de violence. Les immunités que l'usage étend aux personnes de leur mission les engagent à veiller à ce que ces personnes n'en abusent pas; les immunités qui sont étendues à leur suite non officielle leur font un devoir de ne pas conserver auprès d'eux les serviteurs qui se rendraient notoirement indignes de ces immunités. L'exemption des droits de douane, lorsqu'elle leur est accordée par mesure de courtoisie, les engage à s'abstenir de toute complaisance qui constituerait une fraude. Le droit qu'ils ont d'arborer leurs couleurs nationales les engage à éviter toute manifestation qui

pourrait froisser les susceptibilités de la nation au milieu de laquelle ils vivent. Ils doivent respecter les mœurs et les usages du pays où ils résident, et se garder de soulever des difficultés à propos de questions d'étiquette ou de forme où la dignité de leur gouvernement ne serait pas compromise. Ils doivent respecter surtout les lois et la Constitution. Toute intervention dans les affaires intérieures du pays peut donner lieu contre eux à des plaintes de la part de l'État auprès duquel ils sont accrédités et motiver une demande de rappel.

Des communications et de la procédure diplomatiques

VI. — Les agents diplomatiques accrédités auprès des souverains peuvent leur demander des audiences pour leur adresser des communications ou pour s'entretenir avec eux des intérêts de l'État qu'ils représentent. En général, c'est avec les ministres des affaires étrangères et les sous-secrétaires d'État aux relations extérieures que s'échangent les communications diplomatiques. Elles revêtent des formes différentes suivant leur importance. Elles sont orales ou écrites. Les communications orales comprennent : la conversation « académique » ou non officielle, dans laquelle les interlocuteurs échangent leurs vues sans donner à leurs paroles le caractère d'engagements d'État; la conversation officielle, qui constitue un commencement d'engagement d'État; la lecture de pièces écrites qui forment l'objet ou la conclusion de la conversation. Les communications écrites se composent de la copie des pièces dont il a été donné lecture dans les conversations officielles, des notes résumant l'objet de la communication qui a été faite oralement ou qui constituent

une communication spéciale; lorsque l'objet de la communication comporte plus de développements, ces notes prennent le nom de mémorandum.

Il n'y a point de langue généralement adoptée pour les communications diplomatiques. Elle se font d'après les usages suivis par les États dont les représentants échangent des communications.

Fin des missions diplomatiques.

VII. — Les missions diplomatiques prennent fin d'une manière régulière ou d'une manière irrégulière.

Elles finissent d'une manière régulière : 1° Par la mort de l'agent diplomatique; 2° par le rappel de l'agent : en ce cas, le gouvernement qui l'avait accrédité lui adresse *des lettres de rappel* qui mettent fin à sa mission; il les présente au souverain ou au ministre des affaires étrangères dans la même forme que ses lettres de créance : en réponse à ces lettres de rappel, le souverain auprès duquel l'agent était accrédité adresse au gouvernement qui l'avait accrédité des lettres dites de *récréance;* 3° par un avancement de grade donné à l'agent dans le poste où il est accrédité : comme il reçoit un caractère nouveau, il lui faut des lettres de créance nouvelles pour que l'État auprès duquel il est accrédité lui reconnaisse ce caractère; 4° par la mort du souverain auprès duquel l'agent était accrédité : il lui faut de nouvelles lettres pour obtenir la créance du nouveau souverain; 5° lorsque la forme du gouvernement du pays qui accrédite l'agent, ou auprès duquel l'agent est accrédité, subit une complète transformation : en ce cas, il faut ou une représentation nouvelle ou la garantie que la représentation

ancienne répond au nouvel état de choses. Il appartient aux États d'apprécier quand des changements dans la forme du gouvernement sont de nature à entraîner cette conséquence.

Les missions diplomatiques finissent irrégulièrement : 1° Lorsque l'agent a manqué à ses devoirs envers le souverain ou l'État auprès duquel il est accrédité, et qu'avant d'avoir demandé ou obtenu son rappel, on lui remet ses passe-ports en exigeant qu'il quitte le territoire; l'État qui remet les passe-ports à un agent étranger le fait sous sa responsabilité et doit des explications à l'État dont il recevait le représentant, sauf à en réclamer lui-même des réparations pour les abus commis par l'agent; 2° lorsque les États, sans envoyer de lettres de rappel à leur représentant, lui donnent l'ordre de quitter son poste, de demander ses passe-ports et suspendent ainsi les relations diplomatiques avec l'État auprès duquel l'agent était accrédité; 3° lorsque la guerre est déclarée entre les États qui entretenaient des représentants l'un chez l'autre : en ce cas, les agents réclament leurs passe-ports, se retirent, emportent les archives de leur mission ou apposent les scellés sur leur domicile et sur les objets qui leur appartiennent, et confient la garde des archives au représentant d'une puissance neutre.

De la représentation extraordinaire des États.

VIII. — En dehors des représentants qu'ils entretiennent les uns chez les autres d'une manière permanente, les États envoient souvent, dans des circonstances spéciales des représentants extraordinaires. Ils ont les mêmes attributions et les mêmes immunités

que les envoyés permanents. On range dans cette classe d'agents diplomatiques : 1° Les agents chargés d'une mission spéciale auprès du souverain ou de l'État : ils portent le titre d'envoyés extraordinaires et plénipotentiaires; ils sont munis de lettres de créance et prennent rang à côté de la mission régulière que l'État qui les envoie entretient d'une manière permanente dans l'État auprès duquel ils sont accrédités; 2° les agents chargés de féliciter les souverains à propos de leur avénement, de leur couronnement ou de leur mariage; ils portent le titre d'envoyés extraordinaires : ils sont munis de lettres de créance; 3° les agents chargés de représenter les gouvernements des États catholiques auprès des conclaves; ils sont munis de lettres de créance adressées au conclave : dans le cas où le gouvernement de l'État catholique confie cette mission à l'agent qui le représentait d'une manière permanente auprès du Saint-Siége, cet agent n'a pas besoin de nouvelles lettres de créance pour être accrédité auprès du conclave; 4° les commissaires plénipotentiaires désignés pour prendre part aux travaux d'une commission internationale; ils sont munis de pouvoirs qui leur permettent de contracter au nom de leur gouvernement; 5° les commissaires simples; ils n'ont que les pouvoirs nécessaires pour discuter dans une commission; ils ne peuvent pas signer de conventions.

Des agents officieux.

Les personnages qui, sans être revêtus d'un caractère public, sont chargés de missions confidentielles auprès des souverains ou des ministres des affaires étrangères, sont accrédités par des lettres particulières

du souverain ou du ministre qui les envoie; ils n'ont point droit aux honneurs diplomatiques, mais l'usage est, en général et par mesure de courtoisie, de leur accorder les immunités des agents officiels.

De la diplomatie.

IX. — On a défini les droits et les devoirs des agents diplomatiques, à l'égard des États auprès desquels ils sont accrédités, les droits et les devoirs de ces États à l'égard des agents diplomatiques étrangers. Ces droits et ces devoirs ne constituent que la partie pour ainsi dire extérieure de la représentation diplomatique; ils ne font connaître que les moyens que le droit des gens fournit aux États pour exercer les uns chez les autres le droit de représentation. Il appartient aux États et à leurs agents d'exercer ce droit conformément à son objet qui est de maintenir, d'affermir et de développer les relations pacifiques entre les États. C'est le but de la diplomatie. La diplomatie est la science de la constitution sociale et politique des États et l'art d'en concilier les devoirs, les droits et les intérêts.

De la science des diplomates.

La science de la constitution sociale et politique des États est une nécessité pour les diplomates. Faute de posséder cette science, ils s'exposent à compromettre les intérêts de l'État qu'ils représentent, et à revendiquer pour cet État des droits incompatibles avec la constitution sociale ou politique de l'État où ils sont accrédités : dans l'un et l'autre cas, ils préparent des conflits au lieu de fortifier la bonne entente. Il ne suffit pas qu'ils maintiennent la paix, il faut qu'ils en développent les conséquences, et, pour cela, il faut qu'ils combattent les préjugés anciens résultant de faits mal ob-

servés et fassent ressortir les intérêts communs aux États. Enfin, ils ne doivent point se borner à connaître la constitution sociale et politique des États étrangers, il faut qu'ils les fassent connaître à leur gouvernement et les mettent ainsi en garde contre les illusions, les systèmes et les aventures politiques.

De l'art des diplomates.

La science des diplomates dégage les devoirs, les droits et les intérêts respectifs des États; l'art des diplomates consiste à les concilier. C'est avoir du droit des gens une conception vulgaire et bornée, que de rechercher cet art dans l'habileté ou la vigueur avec laquelle un diplomate parvient à faire prévaloir, en toute circonstance, les prétentions de son gouvernement : cette diplomatie hautaine, arrogante et impérieuse, ne peut être exercée que par les gouvernements très-forts; ils ne l'exercent jamais longtemps, et elle achète des avantages superficiels et transitoires au prix de ressentiments et de haines qui s'accumulent et s'aigrissent dans le cœur des nations. C'est une conception plus grossière encore de confondre la diplomatie avec l'adresse et d'en bannir les scrupules d'honneur qui dirigent, dans la vie privée, les relations des honnêtes gens. « La diplomatie, a dit le plus illustre des diplomates modernes [1], la diplomatie n'est point une science de ruse et de duplicité. Si la bonne foi est nécessaire quelque part, c'est surtout dans les transactions politiques, car c'est elle qui les rend solides et durables. On a voulu confondre la science avec la ruse. La bonne foi n'autorise jamais la ruse, mais elle admet la science;

[1] Talleyrand, *Éloge de Reinhard.*

et la science a cela de particulier qu'elle ajoute à la confiance. »

Les diplomates représentent l'État et non les partis.

Les devoirs, les droits et les intérêts d'un État résultent de causes permanentes et se modifient lentement. Il en est de même des rapports entre les devoirs, les droits et les intérêts respectifs des États. Il s'ensuit que les diplomates représentent moins une forme transitoire de gouvernement que les devoirs, les droits et les intérêts permanents de leur État à l'égard des États étrangers. Le diplomate qui transporte à l'étranger les opinions politiques d'un parti et s'en inspire exclusivement dans ses relations avec l'État étranger commet une faute envers sa patrie; car il substitue à des intérêts permanents et généraux les intérêts subalternes et égoïstes d'un parti. Le gouvernement qui impose à ses agents diplomatiques de représenter au dehors la politique particulière qui l'a conduit au pouvoir péche par la même étroitesse de vues et commet une faute tout aussi grave envers l'État.

Du choix des diplomates.

C'est un devoir réciproque pour les gouvernements de choisir avec une attention scrupuleuse les agents qu'ils chargent de les représenter les uns chez les autres. Le caractère dont sont revêtus les diplomates, les relations qu'ils entretiennent avec les premiers personnages des États, nécessitent de leur part l'habitude de la haute courtoisie, des mœurs très-relevées et une grande dignité dans les dehors. Les gouvernements ne confient, en général, les missions diplomatiques qu'à des hommes qui s'y sont préparés par leur vie antérieure et qui occupent dans l'État un rang éminent. L'art de la diplomatie exige de telles qualités de tact et d'éducation,

que les gouvernements se sont réservé la faculté de choisir librement leurs diplomates; mais la science de la diplomatie exige des connaissances si variées et des études si difficiles, que la plupart des gouvernements demandent aux jeunes gens qui leur paraissent aptes à exercer les fonctions diplomatiques, et qui s'y destinent, les garanties d'un examen de capacité. Pour tous ces motifs enfin, la diplomatie forme dans presque tous les États une carrière à part, qui a ses règles et sa hiérarchie propre. Les États y trouvent un avantage réciproque. M. Guizot l'a expliqué en termes excellents [1]. « Les diplomates de profession, dit-il, forment dans la société européenne une société à part qui a ses maximes, ses mœurs, ses lumières, ses désirs propres, et qui conserve, au milieu des dissentiments ou même des conflits des États qu'elle représente, une tranquille et permanente unité. Les intérêts des nations sont là en présence, mais non leurs préjugés ou leurs passions du moment; et il peut arriver que l'intérêt général de la grande société européenne soit, dans ce petit monde diplomatique, assez clairement reconnu et assez fortement senti pour triompher de toutes les dissidences et faire sincèrement poursuivre le succès d'une même politique par des hommes qui ont longtemps soutenu des politiques très-diverses, mais ne se sont jamais brouillés entre eux et ont presque toujours vécu ensemble, dans la même atmosphère et au même niveau de l'horizon. »

De la carrière diplomatique.

[1] *Mémoires*, II, XIII

Du ministre des affaires étrangères.

X. — Le ministre des affaires étrangères est dans chaque État le premier des diplomates. Il dirige les représentants de l'État dans leurs relations avec les gouvernements auprès desquels ils sont accrédités ; il traite directement les affaires diplomatiques avec les agents étrangers accrédités auprès de l'État dont il est le ministre. Il dépend de lui de présenter au choix du chef de l'État les agents les plus dignes et les plus capables, et de mettre, par des instructions claires et précises, ces agents à même de remplir leur mission. La connaissance des hommes et la connaissance des faits lui sont également nécessaires; il faut aussi qu'il sache l'histoire et soit pénétré des traditions politiques de l'État qu'il sert et de celles des États avec lesquels il est en rapport. Il n'y a point de poste où l'inexpérience soit plus nuisible et où le changement soit plus funeste. Dans les États bien ordonnés, à toutes les époques prospères de leur histoire, on a vu les relations extérieures, lorsqu'elles n'étaient pas conduites directement par le souverain, confiées longtemps aux mêmes mains. Ces longs ministères ne semblent point compatibles avec les exigences du gouvernement parlementaire : il faut que, dans ce gouvernement, le ministre des affaires étrangères suive la fortune du cabinet dont il fait partie. Les Anglais ont vu là un motif très-grave d'éviter la fréquence des crises ministérielles; ils ont compris que c'est surtout dans leur diplomatie que ces crises ébranlent les États, et, loin de subordonner leur politique extérieure aux calculs, aux ambitions ou aux emportements des partis, ils ont très-souvent puisé dans la considération de leurs intérêts diplomatiques la force

nécessaire pour dominer leurs passions de parti. D'ailleurs, les caprices des souverains et les intrigues de Cour n'ont pas été moins nuisibles à la diplomatie des États que les révolutions politiques et les crises parlementaires. Lorsque, pour le malheur des nations, l'une ou l'autre de ces causes produit l'instabilité dans la direction des relations extérieures, il n'y a à ce mal qu'un remède; il est dans la capacité, la science, la constance et le patriotisme des hommes qui dirigent les bureaux du ministère des affaires étrangères. Ils sont les dépositaires de la tradition, les guides, les conseillers, au besoin les modérateurs du ministre, et leur rôle, pour être effacé, n'en est pas moins considérable. Il leur est souvent possible d'éviter des fautes graves au gouvernement qu'ils servent; il leur appartient toujours de former, par un recrutement bien combiné et par une direction intelligente, une école de diplomates parmi lesquels l'État recrutera plus tard ses agents.

Sanction des devoirs et des droits de la diplomatie.

XI. — L'efficacité de la diplomatie dépend de la science, de l'art, de l'intelligence et de la sincérité des diplomates. Il dépend donc des diplomates de prévenir les conflits entre les États, de donner à leurs relations pacifiques un fondement solide, de régler et d'assurer le développement de ces relations. La diplomatie vit de l'histoire et fait l'histoire. C'est par ses illusions et ses fautes que se préparent la chute des États et la ruine des nations; c'est par sa sagesse et sa perspicacité que grandissent les gouvernements et que s'élèvent les nations prospères. Les diplomates représentent les États et par suite les nations; c'est dans la destinée des

nations que les actes des diplomates trouvent leur sanction dernière. Les diplomates passent, les nations restent et portent les conséquences des actes des diplomates qui les ont représentées. Les succès éphémères d'une diplomatie brillante ne les éblouissent un instant que pour être oubliés aussitôt; les succès durables ont fait aux grands diplomates une gloire aussi solide que les bienfaits qu'ils avaient apportés à leur pays; les préjugés, la vanité, la violence des diplomates médiocres ou frivoles sont expiés tôt ou tard par le sang des nations.

CHAPITRE VI

DES CONSULATS

Des établissements consulaires.

I. — A mesure que les relations se sont multipliées entre les peuples, les sujets des différents États ont formé des liens de plus en plus nombreux ; ils ont échangé les produits de leurs travaux, ils ont exploité en commun leurs richesses, ils se sont déplacés eux-mêmes et sont allés porter leur industrie et leur commerce les uns chez les autres. Une partie des sujets de chaque État est établie sur le territoire d'États étrangers; une partie des intérêts propres aux sujets de chaque État est engagée dans d'autres États. Les États n'ont pu se désintéresser du sort de ceux de leurs sujets qui étaient établis à l'étranger, et ils ont considéré qu'il était de leur devoir de protéger au dehors les intérêts de leurs sujets, comme il était de leur devoir de les protéger au dedans.

Des coutumes et conventions consulaires.

Telle a été l'origine des établissements consulaires et l'objet des consulats. Comme les intérêts auxquels les consuls sont chargés de veiller sont des intérêts permanents, les fonctions des consuls sont permanentes; mais comme ces fonctions doivent correspondre à leur objet, et comme cet objet diffère suivant les temps, les lieux, le caractère des peuples qui sont en rapports et la nature des rapports qu'ils ont entre eux, les attribu-

tions des consuls ont été et sont encore très-diverses. Elles n'ont été pendant longtemps réglées que par des coutumes; chaque État, d'après ses convenances et les nécessités auxquelles il avait à pourvoir, donnait à ses consuls à l'étranger des attributions plus ou moins étendues, et reconnaissait sur son propre territoire aux consuls étrangers des droits plus ou moins limités. Il en résultait une grande confusion, des conflits fréquents et d'incessantes difficultés. Pour en éviter le retour, et pour assurer l'exécution d'un service public dont l'importance s'accroît incessamment, la plupart des États ont été conduits à déterminer les attributions respectives de leurs consuls par des conventions spéciales, qui ont pris le nom de conventions consulaires. Lorsqu'il existe des conventions consulaires, elles forment la loi entre les États qui les ont conclues. Lorsqu'il n'y en a point, ou lorsqu'il se présente des cas que les conventions n'ont point prévus ou qu'elles n'ont point déterminés avec netteté, on s'en rapporte aux coutumes établies. Les coutumes suppléent aux conventions et servent à les interpréter.

Attributions générales des consuls.

II. — D'après l'ensemble des coutumes et des conventions consulaires, il est possible de résumer les attributions les plus générales des consuls.

1° Ils sont chargés par l'État de protéger les droits de ses nationaux résidant à l'étranger. A ce titre, les consuls doivent veiller à l'observation des coutumes et conventions consulaires, défendre les sujets de l'État, s'ils sont molestés, et pourvoir à ce qu'il soit fait justice à leurs réclamations légitimes.

2° Ils sont chargés de représenter certains droits de l'État à l'égard de ses sujets résidant à l'étranger; à ce titre, ils exercent un droit de police sur les équipages des navires de commerce, enregistrent les noms des sujets de l'État qui sont soumis aux lois militaires, et, en cas de mobilisation, s'occupent du rapatriement des militaires mobilisés.

3° Ils sont chargés par l'État de le suppléer auprès de ses sujets résidant à l'étranger. A ce titre, ils sont tour à tour officiers de l'état civil, notaires, agents de l'enregistrement, du Trésor, de la Caisse des dépôts et consignations; ils pourvoient aux successions, aux tutelles, aux actes conservatoires qu'il faut accomplir dans l'intérêt des mineurs et des absents; ils peuvent résoudre par arbitrage les différends entre leurs nationaux; en un mot, ils cumulent des attributions qui, dans les frontières de l'État, sont confiées à des personnes différentes, mais qui ont toutes pour objet la protection des intérêts privés des sujets de l'État.

4° Ils suppléent les agents de l'administration de la marine, à l'égard des bâtiments de guerre et des bâtiments de commerce.

5° Ils sont chargés par l'État de le mettre en mesure d'éclairer les sujets résidant à l'intérieur de l'État sur les intérêts qu'ils peuvent avoir à nouer des relations avec les pays étrangers; à ce titre, ils sont agents d'information et transmettent à l'État des rapports sur la législation civile et commerciale des pays où ils résident, sur les ressources économiques de ces pays, sur la sécurité dont on y jouit, sur les dangers qu'on y

peut courir, sur la salubrité du climat, sur l'état sanitaire de la population [1].

Des pays du Levant et de l'extrême Orient.

Dans les pays du Levant, les États barbaresques et les empires de l'extrême Orient, la différence des mœurs, des religions, de la constitution sociale et politique, a obligé les États chrétiens à demander pour leurs nationaux, qui y font le commerce ou y résident, des priviléges particuliers : il eût été impossible, en effet, de soumettre aux lois et aux coutumes de ces pays des étrangers qui ne sauraient y obéir sans abdiquer leur caractère national et sans rompre complétement avec leurs mœurs, leurs traditions, leurs coutumes et leurs lois. Les immunités des étrangers dans les pays du Levant, les États barbaresques et les empires de l'extrême Orient, ont été réglées par des conventions spéciales qui, pour la Turquie, portent le nom de *capitulations*. Les principales de ces immunités sont l'inviolabilité du domicile, l'exemption de la justice civile et criminelle lorsqu'il s'agit de contestations ou d'infractions ne concernant que des étrangers, l'intervention des consuls dans les infractions ou contestations entre les étrangers et les habitants du pays. Les consuls reçoivent, par suite de ces capitulations et de ces traités spéciaux, des attributions beaucoup plus étendues que celles qui leur sont dévolues dans les États chrétiens. Ils ont à faire exécuter des traités consulaires beaucoup plus complexes : de plus; ils sont administrateurs et

Capitulations.

[1] Voir, pour les attributions des consuls et en général pour tout ce qui concerne les établissements consulaires, les ouvrages si complets de MM. de Clercq et de Vallat, *Guide pratique des consulats* et *Formulaire des chancelleries*.

juges de leurs nationaux. Les appels des jugements consulaires sont portés aux juridictions désignées par chaque État. Des conventions ou des coutumes particulières règlent la procédure et le jugement, par des tribunaux mixtes, des contestations entre étrangers de nations différentes [1].

De la patente et de la commission.

III. — La manière dont les fonctions consulaires sont conférées par un État et reconnues par un autre est devenue la même pour tous les pays qui entretiennent des consuls à l'étranger et en reçoivent sur leur propre territoire. La qualité du consul est établie par un document officiel, signé par le chef de l'État et déterminant le titre et les qualités du consul : ce document s'appelle tantôt *patente,* tantôt *commision,* suivant les usages de l'État dont il émane.

De l'exequatur.

La *patente* ou la *commission* est communiquée par la voie diplomatique au gouvernement de l'État dans lequel le consul est appelé à résider. S'il convient à ce gouvernement de recevoir le consul, il reconnaît par un acte officiel la qualité de cet agent, il l'admet à exercer ses fonctions, lui garantit l'exercice des droits et priviléges qui appartiennent à sa charge, et invite les autorités judiciaires et administratives à lui prêter aide et assistance pour l'exercice de ses fonctions ; il le met sur le même pied que les fonctionnaires du pays, d'où le nom d'*exequatur* donné à cet acte. L'exequatur revêt

[1] Voir à ce sujet, outre les ouvrages que l'on vient de citer : Féraud Giraud, *Traité de la juridiction française dans les échelles du Levant et de Barbarie;* Eynaud, *Exposé pratique de la procédure civile française dans les échelles du Levant.*

des formes différentes, suivant les lois et les usages du pays qui l'accorde.

Du choix des consuls.

Chaque État est le maître de confier les fonctions consulaires à la personne qui lui convient, et de désigner le lieu où le consul doit résider, car l'objet du consulat étant surtout de protéger les intérêts des sujets de l'État, l'État est seul compétent pour savoir où ces intérêts doivent être protégés et par quelle personne ils doivent l'être.

Réciproquement chaque État est maître de s'opposer à l'établissement d'un consulat dans une des villes de son territoire et de refuser l'exequatur à la personne qui lui est présentée comme consul; car le premier devoir de l'État est de veiller au maintien de l'ordre public à l'intérieur de ses frontières, et si, la présence d'un consul étranger dans une ville, si les opinions politiques d'un consul étranger lui paraissent de nature à compromettre son autorité, il ne saurait être tenu de l'accepter.

En réalité, des difficultés de ce genre se produisent rarement. Les intérêts auxquels doivent veiller les consuls sont des intérêts pacifiques; les États qui envoient les consuls ou qui les reçoivent attachent le même prix à ne point faire sortir une source de conflits d'une institution qui est destinée à assurer entre eux de bons rapports. Ils ont le même intérêt à assurer l'un chez l'autre la protection de leurs sujets, et ils savent que, par un choix maladroit ou par un refus arbitraire, ils compromettraient gravement la situation de leurs sujets respectifs. Ils portent donc, en général, de la mesure et de la prudence dans la désignation des postes consulaires et dans le choix des agents destinés à les remplir.

Des différentes classes de consuls.

Les intérêts auxquels les consulats sont destinés à pourvoir ne sont pas tous de la même nature ni de la même importance ; ils diffèrent suivant les pays, et, dans chaque pays, suivant les relations qui existent entre les sujets de l'État qui envoie le consul et la partie du territoire étranger dans laquelle il doit résider. D'autre part, la représentation consulaire est dispendieuse; tous les États n'ont pas les ressources nécessaires pour l'entretenir ou du moins ne peuvent l'entretenir partout où ils ont des intérêts à protéger. Ces considérations ont amené les États à confier leurs intérêts consulaires, tantôt à des agents de leur gouvernement, ce sont les *consuls envoyés,* tantôt à des nationaux établis dans un État étranger et y exerçant le commerce, tantôt enfin à des étrangers qui résident dans le pays, ou sont sujets de l'État dans lequel le consulat est établi.

Des immunités consulaires.

IV. — Les immunités des consuls sont déterminées par les conventions et par les usages établis. Dans les pays du Levant, les États barbaresques et les empires de l'extrême Orient; les consuls jouissent, en vertu des capitulations et des traités, des immunités diplomatiques les plus étendues. Dans les pays chrétiens, ces immunités n'ont rien de fixe; elles varient selon les pays. Les conventions posent en général la réciprocité comme principe des relations consulaires et stipulent pour les consuls de chacun des États contractants le traitement accordé à la nation la plus favorisée. La plupart de ces conventions déterminent en outre, et sous la réserve des avantages qui seraient concédés à

d'autres nations, les immunités accordées par chaque État aux consuls de l'autre. A défaut de stipulations expresses, les usages établis servent de règles. Ces usages varient depuis celui de l'Angleterre, qui ne fait que peu ou point de différence entre les consuls étrangers sujets britanniques et les consuls sujets de l'État qui les a nommés, ne leur reconnaît point le caractère d'agents publics et ne leur concède que de très-rares priviléges, jusqu'à celui de la France, qui leur reconnaît le caractère d'agents publics et leur concède, sous réserve de la réciprocité, les plus larges immunités. Sauf l'Angleterre, tous les États considèrent les archives des consulats comme inviolables; c'est, de plus, une coutume généralement adoptée de ne point poursuivre criminellement les consuls, sauf en cas de flagrant délit, avant de leur avoir retiré l'exequatur.

On ne saurait entrer ici dans le détail des conventions consulaires. Il suffira de donner un aperçu des immunités que la France accorde aux consuls étrangers et réclame, par voie de réciprocité, pour les siens. Elle attribue à ses consuls le caractère d'agents publics et leur interdit de faire le commerce; elle reconnaît le même caractère public aux consuls étrangers, et leur accorde, lorsqu'ils sont sujets de l'État qui les a nommés et qu'ils ne font point le commerce, les immunités qui dérivent de ce caractère. Ils ont le privilége de placer l'écusson de leur pays sur la façade de leurs demeures et d'y arborer leurs couleurs nationales. Ils sont inviolables et exempts de la juridiction civile et criminelle, pour tous les actes qui se rapportent à leurs fonctions et dans lesquels leur qualité d'agents publics est mise en

cause. Ils sont exempts des contributions personnelles et directes, sauf lorsqu'ils sont propriétaires d'immeubles ou qu'ils participent à titre personnel à des actes soumis aux droits d'enregistrement. Ils ont juridiction sur les crimes et délits commis à bord des bâtiments de leur nation par des sujets de l'État qui les a nommés.

Ces immunités sont le propre des *consuls envoyés*. Les consuls commerçants, encore que sujets de l'État qui les nomme, ne sauraient être soustraits, sans préjudice pour la nation, aux lois et coutumes qui régissent le commerce, ni obtenir des avantages matériels sur les nationaux auxquels ils font la concurrence; ils demeurent donc soumis à l'impôt des patentes; mais il est juste que, dans la répartition de cet impôt, la partie de leur maison exclusivement affectée à leur habitation et au service consulaire n'entre point en ligne de compte. Les consuls indigènes, c'est-à-dire ceux qui sont choisis parmi les sujets de l'État où le consulat est établi, ne participent à ces immunités que dans la mesure où ils agissent en leur qualité de consuls et au nom du gouvernement étranger : ils ne sont ni inviolables, ni exempts des impôts, ni exempts de la juridiction territoriale, sauf en ce qui concerne leurs actes consulaires. Un État ne saurait admettre, en effet, que, sur son propre territoire, un État étranger décharge ses sujets des charges nationales et les place en dehors du statut territorial. Quant aux consuls qui ne sont sujets ni de l'État qui les nomme, ni de l'État où ils résident, ils n'ont, par le fait de leurs fonctions consulaires, que les immunités strictement nécessaires à l'exercice de ces fonctions; les

immunités plus étendues qu'ils peuvent obtenir dépendent des relations consulaires qui existent entre l'État dont ils sont sujets et celui où ils exercent leur charge. Un État ne saurait admettre, en effet, qu'un autre État l'oblige à concéder au sujet d'une tierce puissance des immunités qu'il n'obtient pas de cette tierce puissance pour ses propres consuls.

Hiérarchie consulaire.

V. — L'ensemble des consuls établis dans un État forme un établissement consulaire. L'établissement consulaire a pour chef l'agent diplomatique qui représente l'État qui a envoyé les consuls. D'après l'importance du poste qu'ils occupent, les consuls portent le titre de consul général ou de consul. En France et dans plusieurs autres États, il y a en outre des élèves consuls, qui sont adjoints aux consuls généraux, les remplacent en cas d'absence ou gèrent par intérim des consulats. Les consuls généraux sont souvent investis en même temps de la représentation diplomatique : ils portent alors le titre de consuls généraux et chargés d'affaires, et jouissent de toutes les immunités des agents diplomatiques.

Rang des consuls.

Les consuls n'exerçant point de pouvoir territorial n'ont point, par eux-mêmes, de rang dans le pays où ils résident. Les usages décident du rang qui leur est attribué par courtoisie lorsqu'ils figurent dans les cérémonies publiques, soit en corps, soit isolément.

Délégués consulaires. Vice-consuls.

Les gouvernements peuvent, avec le consentement des autorités territoriales, déléguer en tout ou en partie les fonctions consulaires à des agents qui portent le nom de vice-consuls ou agents consulaires : ils sont les su-

bordonnés d'un consul général ou d'un consul. Les conventions et les usages déterminent les attributions de ces agents et leurs immunités. En général, ils ne sont revêtus d'aucun caractère public; ils n'ont que les immunités nécessaires à l'exercice des fonctions qui leur sont déléguées, et ils exercent ces fonctions sous la responsabilité du consul général ou du consul duquel ils dépendent.

Chanceliers.

La plupart des consuls ont sous leurs ordres un chancelier, pour les seconder ou les suppléer dans leurs fonctions. Les chanceliers remplissent l'office de secrétaires, en matière administrative; l'office de greffiers ou d'huissiers, en matière judiciaire; l'office de préposés, en matière financière; l'office de clercs ou, au besoin, et sous la surveillance des consuls, l'office de notaires pour les actes authentiques. Dans les États qui attribuent à leurs consuls le caractère public, les chanceliers sont des officiers publics et sont nommés par l'État.

Drogmans.

Les consuls dans les pays du Levant, de Barbarie et de l'extrême Orient, sont accompagnés de drogmans, qui les secondent dans leurs rapports avec les autorités locales et prêtent leur concours à leurs nationaux dans la mesure des attributions consulaires. Les drogmans sont souvent investis des fonctions de chancelier. Ils sont nommés par l'État.

Fin des missions consulaires.

VI. — La mort du consul, son rappel, le retrait de l'exequatur, la déclaration de guerre mettent fin aux fonctions consulaires. Comme ces fonctions ne sont point politiques et que les intérêts auxquels doivent

pourvoir les consuls sont des intérêts permanents, il n'y a aucun motif de changer le personnel consulaire ou de demander pour les consuls un nouvel exequatur lorsque le gouvernement de l'État est modifié.

Devoirs des consuls. Leur sanction.

VII. — A ne considérer que les dehors, le rôle des consuls paraît singulièrement effacé à côté de celui des agents diplomatiques. En réalité, le rôle des consuls domine celui des diplomates. La force des États résulte de la force des nations qui les composent, la puissance de la diplomatie repose sur les relations qui s'établissent entre les nations. Il dépend des consuls que ces relations s'étendent, s'affermissent et s'améliorent. Ils ont pour tâche de faire connaître, apprécier et respecter leur nation par la nation étrangère au milieu de laquelle ils vivent; ils ne peuvent y parvenir que par une action continue et insensible exercée sur tous les individus avec lesquels ils se trouvent en rapports. C'est par la dignité de leur vie, la supériorité de leur intelligence, qu'ils établissent l'ascendant réel de leur pays. Si ces qualités leur font défaut et s'ils croient y suppléer par une arrogance qui ne s'appuie que sur une force éphémère, ils irritent le sentiment national, ils blessent l'amour-propre des étrangers ; et, par le contraste même qui apparaît entre la médiocrité de leur esprit ou de leurs mœurs et les prétentions qu'ils étalent, ils ruinent peu à peu les fondements du prestige exercé par leur patrie. A l'égard de leur gouvernement, ils ont des devoirs de la plus haute importance : indiquer les ressources que le commerce et l'industrie nationales peuvent découvrir à l'étranger, les progrès que les étrangers

ont réalisés, leurs inventions, leurs tendances économiques, les modifications qui s'opèrent dans leur état social, les vicissitudes de la fortune publique, les causes réelles de ruine ou de prospérité ; rassembler enfin les faits précis qui seront le fondement des combinaisons des diplomates et des hommes d'État, telles sont ces attributions si vastes, si nombreuses, si élevées qui faisaient dire au prince de Talleyrand, dans son éloge de Reinhard, qui avait été successivement ministre des relations extérieures et consul général : « Après avoir été un ministre habile, que de choses il faut encore savoir pour être un bon consul ! »

La plupart des États l'ont si bien compris, qu'ils ont fait des consulats une carrière d'État où l'on n'entre qu'après un examen sérieux. Les États qui ont négligé leurs consulats, ou qui on ont confié la gestion à des hommes médiocres, ignorants, qui n'y recherchaient qu'un bénéfice momentané et n'en faisaient point l'objet d'une carrière studieuse et méthodique, en ont tôt ou tard ressenti les inconvénients. Une déconsidération lente, une ruine insensible, la perte de tout ascendant réel sont l'inévitable sanction d'une mauvaise organisation consulaire. Il n'est point de diplomatie qui puisse en arrêter les effets : les fautes commises par des consuls indignes ou incapables agissent directement sur les nations, elles produisent leurs conséquences aux lieux mêmes où se forme l'opinion publique ; les diplomates ne peuvent les constater que quand il est déjà trop tard pour y porter remède. Au contraire, la prospérité du travail national assurée, la paix affermie, l'ascendant de la patrie étendue au dehors sont les résultats certains

de l'action de consuls bien choisis. Les rapports pacifiques entre les nations reposant alors sur une estime réciproque et des intérêts communs, les diplomates peuvent travailler en toute sécurité à la saine politique des États.

CHAPITRE VII

DU DROIT DE NÉGOCIATION ET DES TRAITÉS

Du droit de négociation.

I. — Du fait que les États sont en relations les uns avec les autres et qu'ils entretiennent les uns chez les autres des agents chargés de les représenter; de la nécessité où ils sont de débattre en commun les affaires qui leur sont communes, de s'accorder pour défendre leurs intérêts quand ils sont semblables, de les concilier quand ils sont opposés, de régler enfin les différends qui les divisent, ressort pour chacun d'eux l'obligation et, par suite, le droit de négocier avec les autres, et de contracter des engagements que l'on appelle conventions ou traités.

Les plus graves de toutes les négociations, les plus importants de tous les traités se font en vue de la guerre ou succèdent à la guerre. Mais les négociations et les traités qui se font en vue de la guerre se produisent en temps de paix; les négociations et les traités qui succèdent à la guerre ont pour objet d'établir et d'organiser la paix. Ces négociations et ces traités sont donc du domaine du droit des gens en temps de paix, car ils en sont ou le fondement ou le résultat. Quels que soient d'ailleurs leur objet et les circonstances dans lesquelles ils se produisent, les négociations entreprises et les traités conclus en vue de la guerre se fondent sur

les mêmes droits et sont soumis aux mêmes principes généraux que ceux qui règlent les négociations et les traités en temps de paix.

Étendue du droit de négociation.

Comme les États sont souverains et indépendants, leur droit de négocier et de traiter est absolu en principe; mais, comme la souveraineté et l'indépendance de chaque État n'existent qu'autant qu'elles sont respectées par les autres, l'exercice du droit de négocier et de traiter est limité par la nécessité où sont les États de respecter leur souveraineté et leur indépendance respectives. Les États, à la vérité, concluent souvent des traités dont le seul objet est d'altérer ou de détruire la souveraineté et l'indépendance d'autres États: tels sont les traités d'alliance en vue d'une conquête ou d'un remaniement général de territoires; mais, en poursuivant ces négociations et en signant ces traités, les États reconnaissent eux-mêmes qu'ils excèdent leurs droits, puisque l'objet de leur traité est d'imposer leur volonté par la force; ils prétendent simplement substituer au respect de l'indépendance des États, qui est le régime du droit, la guerre, qui est le régime de la force. On peut donc dire que l'exercice du droit de négocier et de traiter a des limites, puisque, quand les États sortent de ces limites, ils se placent sciemment en dehors du droit. Toute négociation, tout traité qui a pour objet de porter atteinte à la souveraineté et à l'indépendance des États qui n'y prennent point part, est un acte analogue aux actes de la guerre et échappe, par conséquent, aux règles du droit des gens en temps de paix.

De la capacité des Etats.

C'est parce que les États sont souverains qu'ils ont le droit de négocier et de traiter. En théorie, tous les États

souverains possèdent le même droit de négocier et de traiter, puisque tous possèdent la souveraineté; mais, en réalité, ils ne peuvent exercer ce droit que dans la mesure où ils peuvent exercer leur souveraineté.

pour négocier.

C'est parce que les États sont des personnes légales, qu'ils peuvent exercer leur droit de négocier et de traiter : c'est le gouvernement qui négocie et traite au nom de l'État ; la manière dont le gouvernement exerce ce droit varie donc avec la constitution des États, et il faut considérer cette constitution pour savoir quelles personnes ont qualité pour négocier et traiter au nom de l'État. On ne saurait tracer à ce sujet des règles uniformes, à moins que tous les États ne se donnassent la même constitution. Comme il n'en est pas ainsi, un État qui exigerait des autres l'adoption des formes qui lui sont propres empiéterait sur la souveraineté de ces États et manquerait aux égards qu'il leur doit.

De l'exercice du droit de négociation.

II. — Si la forme dans laquelle les États exercent leur droit de négocier et de traiter dépend de la constitution des États, il dépend de la volonté des gouvernements d'adopter dans les négociations et la conclusion des traités la procédure qui leur convient. La force des choses les a amenés à adopter et à observer à cet égard certaines règles générales qui sont très-simples.

De la procédure des négociations.

La première est d'établir d'une manière authentique le caractère des négociateurs : ils négocient au nom de gouvernements issus de constitutions différentes, ils ont chacun avec leur gouvernement des rapports différents ; mais, quand ils se trouvent en présence les uns

De l'ouverture des négociations

des autres, ils ont un caractère commun, qui est celui de négociateur pour un objet déterminé. Les États, malgré la diversité de leur composition et de leurs constitutions, négocient ensemble parce qu'ils sont, en principe, également capables de négocier; il faut aux négociateurs un titre public prouvant qu'ils ont qualité pour négocier au nom de l'État.

Pleins pouvoirs.

Ce titre, ce sont les pleins pouvoirs que les gouvernements rédigent chacun selon ses formes propres, mais qui sont identiques, quant au fond, puisqu'ils émanent d'États également souverains et désignent également un négociateur, en vue de la même négociation. Les pleins pouvoirs indiquent l'objet de la négociation et les États avec lesquels elle doit avoir lieu. Ils doivent être échangés entre les négociateurs, car ils sont pour chaque État une garantie de la sincérité des autres États. La production, la vérification et l'échange des pleins pouvoirs sont le commencement naturel de toute négociation. Il est évident que, si des souverains négocient directement, ils n'ont pas besoin d'échanger de pouvoirs, puisque les pouvoirs n'ont d'autre but que de donner au négociateur qualité pour agir au nom du souverain.

Différentes formes des négociations.

Lorsqu'il n'y a en présence que deux États, que, par suite, les négociateurs sont peu nombreux, et que l'objet de la négociation, encore que très-grave, est très-simple et très-bien déterminé, les négociateurs discutent souvent sans dresser de procès-verbal de leurs discussions. Les négociations rapides qui suivent d'ordinaire les guerres courtes et décisives s'accomplissent de cette façon : la guerre a fixé le rapport des forces entre

les États, chacun sait ce qu'il veut et ce qu'il peut; le fond du débat l'emporte sur la forme, et tout contribue à précipiter le dénouement. Lors, au contraire, que plusieurs États ont des intérêts à débattre en commun, que les négociateurs sont nombreux et les questions engagées complexes, les négociateurs ont besoin, tant pour servir l'intérêt des États qu'ils représentent que pour sauvegarder leur propre responsabilité, de donner une forme plus solennelle à leurs discussions et de prendre publiquement acte de leurs propositions respectives. Il en est de même lorsque l'objet de la négociation, par son caractère technique, exige un examen minutieux et des études de détail, encore que l'affaire ne soit pas des plus graves et que deux États seulement y soient intéressés.

Congrès.

Lorsque l'objet de la négociation est très-général et que plusieurs États y figurent, la réunion prend le nom de *congrès;* si l'objet est plus restreint, on l'appelle *conférence.* On donne le même nom à la réunion des négociateurs de deux États en vue d'un objet déterminé. Les propositions écrites échangées entre les négociateurs se nomment des *notes,* les procès-verbaux de leurs délibérations des *protocoles.*

Conférences.

Notes.

Protocoles.

De la conduite des négociations.

Les pouvoirs que reçoivent les négociateurs, les instructions que leur donnent leurs gouvernements, sont toute leur loi dans les négociations. On essaierait vainement de tracer en cette matière des règles générales. Il n'y en a pas d'autres que celles que les négociateurs puisent dans la conscience de leurs devoirs et dans l'intelligence de leur mission. On a cru pouvoir résumer l'esprit de négociation en une maxime, et l'on a dit que

cet esprit consistait à obtenir beaucoup de concessions et à en faire le moins possible. Il faut écarter cette maxime et en général toutes les maximes du même genre que l'on tire des usages suivis par les particuliers dans leurs transactions privées, et que l'on applique aux rapports des États, sans réfléchir qu'il n'y a aucune assimilation possible entre les uns et les autres. Lorsqu'un particulier négocie une affaire privée, toutes ses combinaisons se renferment dans un espace de temps limité qui est sa vie, tout au plus celle de ses enfants; elles se concentrent sur un objet isolé, qui est l'objet de la transaction; elles n'obligent qu'une personne, qui est lui-même; il peut disposer de son avenir, car cet avenir lui appartient; il peut risquer ses biens, car ils sont à lui; il peut enfin souscrire tels engagements qui lui semblent nécessaires et avantageux, car c'est lui-même qui négocie, c'est pour ses intérêts qu'il stipule, c'est lui enfin qui souffrira ou profitera des résultats de la négociation. Il n'en est pas de même dans la négociation des affaires internationales : le négociateur n'est qu'un mandataire, et il n'est pas le mandataire d'un homme ou d'un groupe d'hommes temporairement associés; il représente les intérêts permanents d'une personne légale qui se succède sans cesse à elle-même. Les engagements qu'il contracte ne sont point limités à une vie d'homme, et, bien que beaucoup de ces engagements n'aient en réalité qu'une durée éphémère, leurs résultats n'en pèsent pas moins sur la destinée tout entière des nations. Enfin, ce n'est pas lui qu'il engage, c'est l'État, et les engagements contractés, ce ne sera pas l'État qui en recueillera les avantages ou en suppor-

tera les inconvénients, ce sera la nation que l'État représente et de laquelle il émane. Le particulier peut, si bon lui semble, compromettre sa fortune : la ruine d'un homme est indifférente à la société; mais une négociation mal conduite, une négociation où les avantages que l'on obtient, si grands qu'ils paraissent au moment même, doivent, avec le temps, entraîner pour l'État des embarras et des périls, où les concessions faites, si minimes qu'elles semblent, doivent devenir intolérables à ceux qui les supportent, une négociation de ce genre est un malheur public, et celui qui la dirige, manque à ses devoirs envers sa patrie. La nation, qui ne paraît pas dans les négociations et qui ne les connaît que par leurs résultats, en ressent d'abord du malaise, puis de l'impatience, et il en résulte infailliblement pour l'État un élément de faiblesse dont une négociation meilleure peut seule corriger l'influence. Quand on stipule pour un État, il n'y a pas d'erreur légère, ni de faute indifférente. Quoi que l'on fasse, on introduit dans l'histoire de sa patrie un élément qui n'en sortira plus.

De la tierce intervention.

Lorsque deux États sont en conflit, il arrive assez fréquemment qu'ils éprouvent de grandes difficultés, soit à entrer en négociation, soit à négocier : un État qui n'est point partie dans le conflit, mais qui est intéressé à en faciliter le règlement, intervient souvent entre les États compétiteurs, les aide à entamer les négociations, à les poursuivre, à les renouer si elles sont rompues, et à les mener à bonne fin. Il le fait de deux façons : tantôt il se borne au rôle d'intermédiaire officieux et s'efforce simplement de mieux poser les ques-

Bons offices.

Médiation.

tions et de mettre les négociateurs en présence, c'est ce qu'on appelle *les bons offices;* tantôt l'État intervenant participe aux négociations mêmes, c'est ce qu'on appelle *la médiation.* Les bons offices n'engagent en rien la responsabilité de l'État qui les prête ; la médiation a une portée plus étendue, puisque la puissance médiatrice assiste aux négociations et y intervient par ses conseils : toutefois, la responsabilité qui en résulte pour elle est toute morale, elle n'a rien d'effectif, car l'intervention du médiateur cesse au moment où les négociations finissent ; si la puissance médiatrice intervenait à un titre quelconque dans l'acte qui termine la négociation, elle deviendrait ou garante de cet acte ou partie contractante, c'est-à-dire qu'elle perdrait son caractère de médiatrice dans la négociation pour prendre celui de négociatrice.

De la rupture des négociations.

Il est arrivé souvent que des négociations régulièrement entamées ont été rompues sans avoir abouti à un résultat quelconque. Ces ruptures peuvent toujours être considérées comme un signe d'impuissance politique de la part des États qui négociaient : les États ne cessent en effet de négocier que parce qu'ils se jugent incapables de s'entendre sur leurs devoirs, leurs droits et leurs intérêts respectifs. L'histoire présente des exemples très-divers de négociations rompues : tantôt les négociateurs se sont séparés de leur plein gré, tantôt ils ont été contraints par la force d'abandonner le lieu où ils négociaient et de cesser les négociations; tantôt enfin, après avoir reconnu qu'il leur était impossible de s'accorder sur les points en litige, ils ont constaté la rupture de la négociation par des actes publics

qui, suivant les circonstances, ont pris la forme d'un échange de notes, d'un protocole ou procès-verbal, d'une déclaration ou d'un manifeste.

De la clôture des négociations.

Lorsqu'une négociation aboutit, le résultat en est constaté par des documents officiels. Ces documents qui, d'après les circonstances, revêtent des formes différentes, ont tous le même objet, c'est de produire des engagements d'État; mais il y a plusieurs degrés dans ces engagements, et, suivant le caractère de ceux qu'ils entendent contracter, les négociateurs échangent des lettres ou des notes, dressent un protocole, font une déclaration ou signent un contrat en forme solennelle, qui prend le nom de convention ou de traité.

Engagements publics et engagements secrets.

Les documents qui constatent les engagements conclus entre les États sont publiés ou tenus secrets suivant que les gouvernements le jugent nécessaire. Il arrive souvent que des dispositions ou des articles secrets sont joints aux documents destinés à être publiés.

Échange de lettres ou de notes.

L'échange de lettres entre les souverains et l'échange de notes entre les gouvernements produit des engagements dont la portée est déterminée par le caractère ou la teneur des lettres ou des notes échangées. Lorsque les lettres des souverains ou les notes signées par les agents diplomatiques créent des obligations pour les États représentés par ces souverains ou ces agents diplomatiques, il en résulte des droits corrélatifs pour les États dont le souverain ou le gouvernement reçoit les lettres ou les notes.

Protocole.

Le protocole qui constate la fin d'une négociation est, comme les protocoles dressés au cours d'une négociation, un procès-verbal des délibérations des négo-

ciateurs : il mentionne les opinions exposées par les négociateurs dans la délibération qui clôt la négociation, il constate les conditions dans lesquelles la négociation est close, et formule, s'il y a lieu, les résolutions arrêtées. Le protocole, pour être valable, doit être adopté officiellement par les négociateurs et revêtu de leurs signatures. Comme tous les actes du droit des gens, le protocole ne crée des droits que dans la mesure où il produit des obligations. Les engagements constatés par un protocole sont des engagements d'État, mais ce sont des engagements verbaux; ils n'ont ni le caractère ni la force que les conventions et les traités reçoivent, ainsi qu'on le verra, de leurs stipulations contractuelles et des ratifications dont ils sont l'objet de la part des États. La nature et la portée des engagements qui résultent d'un protocole sont déterminées par les termes mêmes du protocole.

Déclaration. La déclaration est un acte officiel par lequel des États constatent qu'ils se sont entendus sur certains faits généraux ou sur certains principes, et par lequel ils déterminent la conduite qu'ils ont respectivement décidé de suivre dans les cas prévus par la déclaration. L'objet et le caractère de la déclaration fixent la portée des obligations et des droits qui en résultent. Certaines déclarations ont été signées par les souverains des États entre lesquels la négociation avait eu lieu : telle fut, par exemple, la célèbre déclaration du 27 août 1791, signée à Pilnitz par l'Empereur et le Roi de Prusse, et dans laquelle ces souverains arrêtèrent les principes de leur conduite respective à l'égard de la Révolution française. La plupart des déclarations sont signées par

les agents diplomatiques qui ont conduit la négociation; dans ce cas, et pour que les principes fixés par la déclaration prennent place dans le droit public des États au nom desquels cette déclaration a été faite, la déclaration doit être sanctionnée et promulguée par le souverain, dans les formes consacrées par la constitution de l'État; c'est ce qui fut fait, par exemple, pour la déclaration du 16 avril 1856, relative à certains principes du droit des gens maritime en temps de guerre.

Conventions et traités.

Les conventions et les traités sont la forme la plus solennelle des transactions entre les États. Ce sont les contrats du droit des gens. Ils ont pour objet essentiel de produire des obligations réciproques et des droits corrélatifs. C'est sous cette forme que sont le plus souvent consacrés les résultats des négociations. Le mot de traité désigne un contrat solennel qui a pour objet les intérêts principaux des États; le mot de convention désigne un contrat moins solennel, qui a pour objet des intérêts moins graves. En réalité, les conventions ne sont que des traités de moindre importance, et tout ce qui sera dit des traités doit être appliqué aux conventions.

Division des traités.

III. — Tous les traités sont des actes de l'ordre politique. D'après leur objet, ils peuvent être divisés en *traités généraux,* lorsqu'ils embrassent toutes les relations ou tout un groupe de relations générales entre les Etats; en *traités spéciaux,* lorsqu'ils ne concernent qu'un objet déterminé des relations internationales. On peut qualifier plus précisément de politiques les traités qui règlent les rapports de gouvernement entre

les États, et de traités économiques, ceux qui règlent les rapports de production et d'échange. Il y a des traités généraux, par exemple les traités d'alliance, qui sont plus particulièrement des traités politiques, et d'autres, comme les traités de commerce, qui sont plus particulièrement économiques. Il y a des traités spéciaux qui sont tout politiques, par exemple les traités d'extradition ; il y en a qui sont surtout économiques, comme les conventions postales. Enfin, d'après la durée que leur assigne le texte du traité, tous ces actes peuvent être qualifiés de perpétuels ou de temporaires.

De la ratification des traités.

Les négociateurs ont agi au nom de leurs gouvernements respectifs, ils signent le traité en qualité de mandataires de ces gouvernements ; mais les gouvernements qui leur ont confié ce mandat n'ont point entendu abdiquer entre leurs mains la souveraineté de l'État. L'État demeure toujours maître de rompre les négociations ou de refuser d'en approuver le résultat. Le traité signé par les négociateurs n'est donc, à proprement parler, qu'une promesse d'engagement ; il ne devient exécutoire qu'après avoir été ratifié par le pouvoir souverain ; mais c'est une promesse solennelle : les États peuvent l'accepter ou la repousser, ils ne sauraient la modifier ; il faut qu'ils l'acceptent ou la repoussent tout entière. Cette nécessité résulte du caractère même de la négociation d'où est sorti le traité ; les négociateurs, agissant en vertu de leurs pouvoirs, ont préparé de concert l'instrument du traité, ils en ont pesé et arrêté tous les termes ; y faire un changement quelconque, ce serait rouvrir les négociations, car il faudrait de nouveau discuter les changements proposés

et modifier en conséquence toute l'économie du traité.

L'acte par lequel le pouvoir souverain déclare qu'il accepte le traité s'appelle la ratification du traité. Elle a lieu suivant les formes propres à la constitution de chaque État. Plusieurs constitutions, et en particulier, celles des États oligarchiques modernes, ont singulièrement restreint le pouvoir du souverain en matière de négociation : elles lui confèrent, en principe, le droit de conclure, de négocier et même de ratifier les traités, mais elles ajoutent que ces traités ou au moins certains d'entre eux, qui sont déterminés par la constitution, ne seront exécutoires qu'après avoir été approuvés par le pouvoir législatif. On essaierait vainement de distinguer la ratification donnée par les souverains de la sanction du pouvoir législatif qui ne serait que la mise en vigueur du traité. Tant qu'il n'est point en vigueur dans l'État qui le conclut, un traité demeure lettre morte. Si la sanction législative est nécessaire pour que le traité devienne exécutoire, la ratification dépourvue de cette sanction n'est plus qu'une formalité ; si, au contraire, le traité peut, malgré la lettre de la constitution qui exige la sanction législative, devenir en réalité exécutoire après la simple ratification du souverain, c'est la sanction législative qui n'est plus qu'une formalité : dans le premier cas, le souverain se déclare prêt à exécuter un traité qui n'est pas encore exécutoire; dans le second cas, le pouvoir législatif déclare exécutoire un traité qui est déjà en voie d'exécution. Il résulte de là que, si la constitution exige pour la validité des traités la sanction législative, le souverain, par égard pour l'État avec lequel il a traité,

aussi bien que par respect pour la constitution de l'État qu'il gouverne, ne doit signer la ratification du traité qu'après avoir obtenu cette sanction.

Ratifications incomplètes.

Il arrive néanmoins que, dans la pratique, les souverains croient quelquefois pouvoir passer outre et ratifient un traité avant que le pouvoir législatif ne l'ait sanctionné; c'est ce qu'on appelle les *ratifications incomplètes*. Cette coutume est déplorable, et il en peut résulter de graves difficultés, soit entre les États contractants, soit entre le souverain et le pouvoir législatif. Si le souverain a ratifié prématurément, et s'il ne peut faire exécuter le traité, l'État étranger est en droit de réclamer et peut même considérer le traité comme rompu; si, au contraire, le souverain après avoir prématurément ratifié fait exécuter le traité, le pouvoir législatif ne statue plus que sur un fait accompli, sa liberté n'est plus entière, et on lui impose une sanction qu'il doit subir sous peine de rompre avec l'État étranger; il y a dans l'un et l'autre cas violation des principes élémentaires du droit public.

Échange des ratifications.

Quelles que soient les formes prescrites par chaque constitution pour la ratification des traités, les ratifications signées par les souverains doivent être échangées entre les deux États. On en dresse autant d'exemplaires qu'il y a de parties contractantes. De même que l'échange des pouvoirs était la garantie de la négociation, l'échange des ratifications est la garantie de l'exécution réciproque du traité. Aucun des États contractants ne peut exiger que les autres exécutent les engagements communs avant d'avoir la preuve qu'ils seront observés par tous; cette preuve acquise, aucun État n'a le droit

de se soustraire aux obligations fixées en commun.

Les traités déterminent en général le délai dans lequel ils devront être ratifiés. Il est incontestable que les États restent maîtres de refuser les ratifications; en réalité, ils les refusent rarement : ils ont choisi librement les négociateurs, ils leur ont librement donné des instructions, ils sont demeurés libres à tout instant de rompre les négociations; à moins donc qu'il y ait eu abus de pouvoir de la part des négociateurs, le traité ne doit pas s'éloigner en principe des vues de chaque gouvernement, ou, s'il s'en éloigne, c'est dans la mesure que comportait la nature des choses. En refusant de ratifier un traité, le gouvernement s'expose au reproche de versatilité, et l'incertitude que l'on observe dans sa conduite affaiblit l'idée que l'on se faisait de sa puissance.

Des engagements d'État en général.

IV. — Les traités et les conventions sont les engagements d'État par excellence; dans la mesure où ils produisent des engagements d'État, les lettres, les notes, les protocoles et les déclarations prennent relativement le caractère des conventions et des traités. Il faut donc leur appliquer dans cette mesure les observations qui vont suivre et qui s'appliquent d'une manière absolue aux conventions et aux traités.

Définition générale et valeur des traités.

Tout traité est une expression des rapports qui existent, au moment où il est conclu, entre les forces morales et matérielles des États qui le concluent. Ils détermine ces rapports tels que les négociateurs les ont appréciés et définis; il ne signifie rien de plus. Il ne vaut que par l'exactitude avec laquelle les négociateurs

ont mesuré ce rapport et l'ont exprimé : s'ils ont tenu un juste compte des circonstances dans lesquelles ils négociaient, de l'état intellectuel et moral, du degré de puissance économique, de la situation politique et sociale des deux États contractants ; s'ils ont, dans l'appréciation de ces faits, distingué ceux qui ne sont qu'un accident dans l'histoire de chaque État de ceux qui sont devenus en quelque sorte des lois de cette histoire ; si enfin, d'après tous ces éléments d'appréciation, ils ont concilié les devoirs, les droits et les intérêts des États contractants, le traité est bien fait, et il est d'autant meilleur que les négociateurs ont mieux rempli cette tâche. La valeur des traités dépend donc de la sincérité et de l'intelligence avec laquelle les négociateurs les préparent et les rédigent.

De l'exécution des traités.

V. — Les traités deviennent exécutoires à partir du moment où les ratifications en ont été échangées. S'ils ne sont pas exécutoires en cas de *ratifications incomplètes,* c'est qu'en réalité ils ne sont point ratifiés et qu'ils ne le seront qu'après avoir obtenu la sanction législative. En cas d'urgence, les États peuvent convenir que le traité tout entier ou certaines clauses du traité seront exécutoires avant même d'avoir été ratifiés. Lorsque le souverain possède le droit complet de négocier et de traiter, il lui est parfaitement loisible de donner à ses négociateurs le pouvoir nécessaire pour rendre le traité exécutoire avant l'échange des ratifications : en réalité, il ne fait que souscrire une ratification anticipée. Mais, lorsque le souverain est tenu de soumettre au pouvoir législatif les traités qu'il conclut, il se met,

en donnant ce pouvoir à ses négociateurs, dans le cas de souscrire par anticipation une ratification incomplète.

La promulgation des traités à l'intérieur de l'État, les modifications dans la législation intérieure, qui peuvent être la conséquence du traité, ne sont que des formes de l'exécution du traité : elles sont obligatoires, et l'État qui a signé et ratifié le traité n'a pas le droit de s'y soustraire.

De la garantie de l'exécution des traités.

Comme il n'y a point au-dessus des États contractants de pouvoir supérieur capable d'assurer l'exécution des traités, comme, en cas de refus d'exécution, il n'y a d'autre recours que la guerre, et que les traités ont pour objet, non de produire la guerre entre les États contractants, mais de rétablir ou de développer les relations pacifiques entre ces États, ceux-ci cherchent souvent à entourer l'exécution des traités de certaines garanties. Ces garanties sont de deux sortes : elles sont directes, quand elles sont fournies par l'État contractant; indirectes quand elles sont fournies par d'autres États.

Des garanties directes : Du serment.

Dans les civilisations anciennes, les États cherchaient dans le serment la garantie des traités. « La guerre ou la paix entre deux villes était la guerre ou la paix entre deux religions... C'était une opinion constante chez les anciens que chaque homme n'avait d'obligation qu'envers ses dieux particuliers.... Avec de telles idées, il était nécessaire que, dans un traité de paix, chaque cité prît ses propres dieux à témoin de ses serments[1]. » Le serment avait alors une grande puissance, parce que toute

[1] Fustel de Coulanges, *Cité antique*, III, xv.

la société reposait sur le respect de la religion. Il en fut de même au moyen âge, dans les relations des États chrétiens entre eux : ils prenaient Dieu à témoin, et leurs traités, placés sous la garantie de la religion, avaient même une garantie qui manquait à ceux des anciens, car, en cas de conflit, ils pouvaient en appeler au Pape, représentant de la foi commune. Mais comme le Pape était en même temps souverain d'un État, qu'à ce titre il avait des intérêts engagés dans les relations des autres États, ceux-ci invoquaient ou contestaient son autorité, suivant qu'ils la jugeaient favorable ou défavorable à leurs prétentions. De plus, à mesure que le caractère de l'État s'est mieux dégagé et qu'on l'a plus nettement conçu, à mesure que la personne légale de l'État s'est plus complétement séparée de la personne du souverain, le serment a perdu de son importance, car le serment n'engage que celui qui le prête. L'invocation de la Divinité n'a plus été qu'une formule en tête des traités et elle tend à en disparaître. La signature du souverain a remplacé le serment, parce que cette signature, apposée dans les formes légales, n'engage pas seulement la personne du souverain, mais l'État même dont il est le représentant.

Des otages.

Les anciens cherchaient une autre garantie dans les otages : ils obéissaient en cela à une nécessité qui leur était imposée par l'état encore barbare de leurs relations internationales. La prise des otages était un moyen de contrainte violente, un instrument de représailles en cas d'inexécution du traité : c'était, en réalité, la continuation de l'état de guerre. Elle n'avait de raison d'être que dans un temps où les États, mal constitués et mal

instruits de leurs devoirs réciproques, n'avaient dans leurs rapports d'autre loi que la force.

Ces garanties du serment et des otages n'ont pas cependant disparu du droit des gens ; on les retrouve lorsque les conditions où étaient placés les anciens se reproduisent. Quand, par exemple, des peuplades sauvages traitent entre elles, ou qu'un État constitué traite avec des peuplades sauvages, il est bien forcé de recourir à ces garanties, parce qu'il ne peut demander à ces peuples que celles que comportent leurs mœurs. On verra qu'il en est de même dans les guerres des États modernes entre eux : par le fait seul qu'ils sont en guerre, ils sortent du domaine du droit, retombent sous l'empire de la nécessité, et l'on voit reparaître le serment et la parole donnée comme les seuls fondements des rapports des hommes entre eux, les otages comme la seule garantie du respect des serments et de la parole donnée.

En temps de paix, les États sont arrivés à une conception plus élevée de leurs intérêts, de leurs droits et de leurs devoirs. La manière dont les États sont constitués, les principes sur lesquels repose la souveraineté, la forme enfin dans laquelle les traités sont conclus, donnent aux contrats internationaux un fondement tout autrement solide que le serment d'un homme ou la prise de quelques otages. Les nations qui ont figuré dans la négociation par les représentants de l'État sont engagées par le traité : c'est la garantie la plus solide des traités bien faits. Toutefois, la civilisation n'est point encore assez avancée, les lois de l'histoire ne sont pas encore assez bien connues, le respect des États

les uns envers les autres assez bien établi, les traités toujours assez équitables pour que cette garantie suffise. On en cherche d'autres qui sont toutes matérielles. Elles sont de deux sortes : la prise de gage et l'occupation de territoire; il importe de ne point les confondre.

De la prise de gage.

La plus grossière, c'est la prise d'un gage sur l'État, qui est obligé, soit à remplir certaines conditions, soit à payer une certaine somme d'argent. Cette pratique encore barbare, et qui repose sur les mêmes nécessités que la prise des otages, entraîne de nombreux inconvénients : les territoires que l'on prend en gage sont gardés, administrés, exploités par l'État qui a pris le gage; cet État peut être tenté de ne point les rendre après en avoir été maître; lorsqu'il les rend, il ne les rend plus dans les conditions où il les avait reçus, puisqu'ils ont été soustraits à l'action de l'État auquel ils appartenaient et qu'ils ont subi l'influence de mœurs et de lois différentes. Il y a là une source de conflits et de dangers.

De l'occupation de territoire.

Ces dangers sont moins graves lorsqu'il ne s'agit que de l'occupation militaire d'un territoire jusqu'à l'exécution du traité : l'État qui subit l'occupation conserve l'administration civile de ce territoire. L'occupation se présente dans des conditions très-différentes, suivant qu'elle a pour objet de garantir, soit le payement d'une somme d'argent, soit l'accomplissement d'un fait déterminé, ou de garantir l'exécution de clauses toutes politiques. Dans le premier cas, lorsque la somme d'argent est payée ou lorsque le fait est accompli, l'occupation n'a plus d'objet et cesse immédiatement. Elle a le même but que la

prise de gage proprement dite, mais elle expose l'État occupant à des tentations moins fortes et offre à l'État occupé des sécurités plus grandes ; l'un et l'autre ont intérêt à la faire cesser : l'occupé pour se libérer, l'occupant pour faire rentrer ses troupes dans leur patrie et les soustraire à l'influence de mœurs différentes, qui ne peuvent qu'altérer leur discipline et affaiblir leur sentiment national. Enfin, l'exécution de la clause de garantie ne peut donner lieu à aucune interprétation arbitraire : c'est ainsi que le traité de Francfort du 9 mai 1871 stipulait l'occupation d'une partie du territoire français jusqu'au payement de l'indemnité de guerre imposée à la France par l'Allemagne ; cette indemnité ayant été payée par la France avant même le terme fixé par le traité, le territoire occupé fut immédiatement évacué par l'armée allemande. La situation respective de l'occupant et de l'occupé est bien différente lorsque l'occupation a pour but de garantir une clause politique, comme le rétablissement de la paix sociale ou la fondation d'un gouvernement. Il est clair que l'État occupant reste maître de juger à quel moment la clause est exécutée, et cette faculté constitue une véritable immixtion dans les affaires intérieures de l'État occupé ; cet État est forcé de tenir compte du jugement que portera l'État occupant ; son indépendance et sa souveraineté en sont gravement altérées. De plus, l'interprétation de la clause de garantie peut donner lieu à des conflits. Le traité de Paris du 20 novembre 1815 contenait une clause de ce genre : l'occupation du territoire français stipulée par ce traité était destinée à garantir les alliés contre « l'état d'in-

quiétude et de fermentation » de la France, et la fin de l'occupation était subordonnée au sentiment qu'auraient les alliés sur l'affermissement de la dynastie des Bourbons et la solidité du gouvernement restauré en France.

Des garanties financières.

Les garanties les plus simples, lorsqu'un traité stipule le payement d'une somme d'argent, consistent soit dans le dépôt de titres ou de valeurs qui représentent la somme due, soit dans la promesse que font un gouvernement étranger ou des maisons de banques particulières, de payer cette somme dans le cas où le débiteur ne la payerait pas. C'est ce qu'on nomme les garanties financières.

Des garanties indirectes.

Les garanties indirectes sont à l'exécution du traité ce que les tierces interventions et les médiations sont à la négociation. Elles sont fournies par des États qui, sans être engagés dans le traité, ont cependant intérêt à en assurer l'exécution. Elles y contribuent avec plus ou moins de force et sous des formes qui varient depuis la simple caution, lorsqu'il s'agit du payement d'une somme d'argent, jusqu'à des engagements beaucoup plus étendus et qui, sous le nom de traité de garantie, établissent entre les États des rapports de droits particuliers.

Du maintien des traités.

Il ne suffit pas d'exécuter les clauses d'un traité, il faut en assurer le maintien, et c'est là l'objet principal du traité. Soit qu'il stipule une cession de territoire ou des arrangements commerciaux, le traité n'a produit qu'un commencement d'effet lorsque le territoire a été remis au cessionnaire ou que les tarifs ont été remaniés : toute la force du traité sera dans le maintien de

ces premiers effets. La seule garantie sérieuse du maintien des traités est dans la sincérité et l'intelligence des États qui les négocient, dans le respect que ces États doivent aux engagements souscrits par eux.

Du respect des traités.

VI. — Si les traités étaient toujours bien faits, le respect en serait assuré, car ils ne seraient que l'expression des intérêts communs des contractants, et ceux-ci n'auraient aucune raison de chercher à les détruire. Il n'en est pas toujours ainsi, et les États n'ont souvent que trop de motifs de désirer l'abrogation de traités qu'ils ont souscrits. Ils n'en doivent pas moins les respecter. Ils les ont, en effet, négociés à titre d'États souverains et indépendants; ils étaient toujours libres de ne pas les signer, et, du moment qu'ils ont contracté des obligations, ils doivent les observer ; s'ils cessent de le faire, ils manquent au respect qu'ils doivent aux autres États, et ils détruisent ainsi le principe même du respect qu'ils ont le droit d'en attendre. Le respect des engagements est nécessaire, encore que le traité soit abusif et ait été imposé par la force ; il n'y a, sur ce point, aucune assimilation possible entre le droit civil et le droit des gens. Montesquieu l'a fort bien indiqué lorsqu'il a dit[1] : « Les princes qui ne vivent point entre eux sous des lois civiles ne sont point libres; ils sont gouvernés par la force : ils peuvent continuellement forcer ou être forcés. De là il suit que les traités qu'ils ont faits par force sont aussi obligatoires que ceux qu'ils auraient faits de bon gré. Quand

[1] *Esprit des lois*, liv. XXVI, chap. xx.

nous, qui vivons sous des lois civiles, sommes contraints à faire quelque contrat que la loi n'exige pas, nous pouvons, à la faveur de la loi, revenir contre la violence; mais un prince, qui est toujours dans cet état dans lequel il force ou il est forcé, ne peut pas se plaindre d'un traité qu'on lui a fait faire par violence. C'est comme s'il se plaignait de son état naturel, c'est comme s'il voulait être prince à l'égard des autres princes et que les autres princes fussent citoyens à son égard, c'est-à-dire choquer la nature des choses. »

Il faut considérer en outre que les traités, même ceux où les abus de la force paraissent le plus déplorables, ont d'autres raisons d'être que les passions du gouvernement qui les dicte, ou l'incapacité du gouvernement qui les subit. Les traités expriment plus ou moins exactement, mais expriment toujours un rapport de puissance entre les États; si ce rapport est exprimé avec exactitude, si les termes de ce rapport subsistent, le traité, si onéreux qu'il soit à l'un des contractants, garde toute sa valeur, et les efforts qui seraient faits pour l'anéantir n'auraient pas d'autre résultat que d'en aggraver les clauses. Si les gouvernements prétendaient avoir le droit de rompre leurs engagements, par le seul motif qu'ils sont impatients de s'y soustraire, leurs relations aboutiraient soit à la guerre, soit à un état de méfiance réciproque, d'hostilité latente, de lutte sourde, dont les conséquences seraient plus insupportables encore que le pire des traités.

L'État qui a imposé un traité, et qui se croit capable de le maintenir, n'en souffre point la violation; l'État qui a subi un traité, et qui veut s'en affranchir, ne peut

faire prévaloir ses prétentions que par la force; dans ces conditions, la guerre est acharnée et le rétablissement de la paix très-difficile, car l'État qui avait imposé le traité perd tout respect pour son adversaire, et l'État qui rompt le traité sait que, s'il succombe, il sera contraint de subir des conditions plus dures encore que celles auxquelles il a voulu se soustraire. Alors même que des traités sont onéreux à l'un des États contractants, c'est seulement grâce aux relations pacifiques établies par ces traités mêmes que cet État peut modifier les conditions qui les ont rendus nécessaires. L'expérience est le seul moyen efficace d'amener le contractant qui a abusé de sa force à substituer aux clauses abusives des clauses plus équitables et à remplacer le traité mal fait et précaire par un traité bien fait et solide, qui concilie les devoirs, les droits et les intérêts des deux États.

De l'approbation des traités.

VII. — Le respect dû aux traités, la nécessité d'en assurer le maintien, ont conduit les États à désirer que les engagements qu'ils concluent soient non-seulement reconnus valables par les États qui n'y ont point eu de part directe, mais encore approuvés par eux. Cette approbation donne naturellement au traité un caractère plus solennel, elle est une présomption de durée plus grande, car elle prouve que le traité est plus conforme aux intérêts généraux et qu'un plus grand nombre d'États sont portés à en assurer le maintien.

De l'adhésion aux traités.

Les États qui ont conclu le traité peuvent demander et obtenir davantage des États qui ne l'ont pas signé;

ceux-ci peuvent désirer de participer plus directement au traité : il y a, en effet, des traités qui, bien que conclus entre deux États, ont une sorte de caractère général et prennent de là une importance qui est supérieure à l'intérêt même des contractants. Lorsqu'il en est ainsi et que les États contractants se sont mis d'accord à cet effet avec les États qui n'ont pas signé le traité, ces derniers, suivant les circonstances, déclarent, soit qu'ils adhèrent à certaines clauses ou à toutes les clauses, soit qu'ils accèdent au traité. En général, l'adhésion marque un degré de plus que l'approbation, elle ne constitue pas par elle-même un engagement défini; pour que la déclaration d'adhésion produise des obligations et des droits, il faut que les États adhérents déterminent explicitement le caractère et la portée de leur adhésion. L'accession, au contraire, a toujours pour effet direct de placer l'État qui accède au traité dans les mêmes conditions que les États qui l'avaient négocié. L'accession a lieu tantôt par un échange de ratifications entre tous les États signataires et tous les États qui accèdent, tantôt par une déclaration officielle faite à tous les États signataires ou à l'un de ces États qui a pour mandat de recevoir les accessions des États qui n'avaient pas signé le traité. L'accession aux traités est entrée à ce point dans les coutumes des États, qu'il n'est presque pas de traité d'un intérêt général qui ne contienne une clause particulière déterminant les formes et les conditions dans lesquels tels États que l'on désigne ou tous les États en général seront invités à accéder au traité ou admis à le faire.

De l'accession.

VIII. — Un traité conclu entre deux États ne saurait obliger les autres États qui y demeurent étrangers : il en résulte que ce traité ne saurait contredire les engagements que les contractants ont conclus avec d'autres États, et qu'il faut tenir compte de ces engagements dans la rédaction du traité. Il en est de même des traités conclus précédemment entre les États contractants ; s'il ne les abroge pas directement, le traité nouveau ne peut les infirmer. L'accord des États et la conciliation de leurs propres intérêts avec le respect qu'ils se doivent entre eux seraient impossibles s'ils méconnaissaient cette nécessité.

De la conciliation des traités.

Les États sont si préoccupés d'assurer le maintien des traités, qu'ils les fortifient chaque fois qu'ils en trouvent l'occasion : celle qui se présente le plus souvent consiste à introduire dans un traité nouveau une clause confirmant soit certains traités, soit tous les traités précédemment conclus entre les mêmes États. Cette confirmation des traités est souvent réclamée lorsque l'un des États contractants éprouve dans sa constitution intérieure des changements tels que la validité des traités peut être mise en doute. Il est difficile à un gouvernement de refuser cette sorte de novation des engagements contractés au nom de l'État par les gouvernements précédents ; mais c'est toujours pour un État une preuve d'affaiblissement grave que d'être réduit à donner de pareils gages de la consistance de sa politique. En réalité, les nations se sont tellement pénétrées de la nécessité de maintenir les traités, elles sentent si bien que le respect des engagements est la plus sûre garantie du respect des frontières, que, si la

De la confirmation des traités.

forme du gouvernement, la dynastie ou la constitution d'un État sont changées, le premier soin du gouvernement nouveau est de déclarer qu'elles respecteront les traités conclus par les gouvernements antérieurs. Les traités sont obligatoires en effet pour tous les gouvernements : l'État étranger qui a contracté n'a eu en vue que la personne légale de l'État, laquelle subsiste indépendamment des gouvernements, des dynasties et des constitutions; s'il en avait agi autrement, il aurait respecté tel gouvernement, telle dynastie, telle constitution, mais non point l'État, et, en conséquence, il n'y aurait plus eu d'État, car l'État n'existe qu'autant qu'il est respecté, quelle que soit sa constitution, pourvu qu'il soit capable de maintenir l'ordre à l'intérieur et de garder ses frontières. Ce principe est une conséquence nécessaire des relations des États entre eux, et tous les États bien ordonnés s'y sont conformés. C'est ainsi, par exemple, qu'en France le gouvernement de la Restauration confirma et observa ceux des traités conclus par les gouvernements de la Révolution et de l'Empire, et qui subsistaient encore en 1814 : le gouvernement républicain et le gouvernement impérial avaient traité au nom de la France; les États étrangers, en négociant avec eux, avaient entendu traiter avec la France; pour les États étrangers, la France était engagée et elle était obligée de tenir ses engagements. Mais, bien que ce principe se soit beaucoup affermi et qu'il ne soit plus guère méconnu de nos jours, le changement des gouvernements, des dynasties et des constitutions n'en apporte pas moins un élément de perturbation grave dans l'ordre des traités. Il est impossible de traiter avec

un État dont le gouvernement est précaire, sur le même pied qu'avec un État dont le gouvernement est stable et régulier. L'État qui traite avec un gouvernement instable cherche à se garantir contre les révolutions, et l'économie du traité en est altérée. Deux États également incertains de leur avenir ne contractent entre eux que des engagements précaires, ou, s'ils donnent à leurs traités la qualification de perpétuels, ils ne peuvent en réalité les considérer que comme temporaires, ce que ces traités sont en effet.

Du renouvellement des traités.

Lorsque les traités ne sont conclus que pour un temps déterminé, et c'est le fait de presque tous les traités non politiques, ils contiennent en général une clause de renouvellement; cette clause se présente sous différentes formes : tantôt le traité se renouvelle par tacite reconduction si les contractants, dans un certain délai, ne manifestent point le désir qu'il soit abrogé ; tantôt il faut une déclaration spéciale. Enfin, et sans qu'il y ait aucune clause à cet effet, les États satisfaits d'un traité temporaire peuvent, avant l'expiration de ce traité, en assurer le renouvellement dans les mêmes conditions par un acte spécial, qui est la prorogation.

De la prorogation.

De l'interprétation des traités.

IX. — Des traités bien faits n'auraient pas besoin qu'on les interprétât : leurs dispositions, étant équitables, seraient claires pour tout le monde ; il n'y aurait qu'à les exécuter. Loin de créer des difficultés, l'exécution de ces traités rendrait plus faciles les rapports des États. Malheureusement il n'en est pas toujours ainsi ; soit par insuffisance des négociateurs, soit par défaut de sincérité, les traités sont trop souvent

obscurs, ambigus et équivoques. Si un traité manque de clarté et s'il faut en interpréter les termes, les gouvernements ne peuvent prendre conseil que des règles du langage quant à l'intelligence des mots, et de l'expérience de l'histoire quant à l'intelligence des faits. On a cherché à appliquer ici les règles tracées par le Droit civil pour l'interprétation des engagements privés. Elles ne sont point applicables, parce que les traités sont dépourvus de toutes les garanties qui assurent l'interprétation légale des engagements privés : il n'y a point de codes traçant des principes fixes auxquels on puisse se référer, ni de magistrats pour décider dans quelle mesure les stipulations des contrats sont conformes aux principes de la loi, aux usages et à l'équité. Les États qui ont conclu un traité sont seuls maîtres de l'exécuter et de l'interpréter. Ils sont souverains dans l'interprétation, comme ils l'ont été dans la négociation. Il faut donc suivre dans l'interprétation des traités les mêmes règles que dans la négociation, et toutes ces règles se ramènent à une seule, qui est de chercher dans le sens à donner aux clauses du traité ce que l'on a dû chercher en rédigeant ces clauses, le meilleur moyen de concilier les devoirs, les droits et les intérêts des contractants.

De la modification des traités.

Lorsque des difficultés graves s'élèvent à propos de l'exécution ou de l'interprétation des traités, les États n'ont qu'un moyen pacifique d'y mettre fin, c'est de modifier le traité, soit par des articles additionnels, soit par une convention spéciale, soit enfin par une déclaration d'interprétation.

X. — Les traités sont abrogés comme ils sont négociés. Lorsqu'il s'agit de traités temporaires, l'arrivée du terme fixé met par elle-même fin au traité. Lorsque les traités ont été conclus pour un objet déterminé et que l'exécution en est accomplie, le traité est abrogé par le fait même de l'exécution. Lorsque, par une des clauses du traité, les États se sont réservé le droit de le dénoncer dans certaines conditions et sous certaines formes, le traité cesse à la suite de la dénonciation notifiée conformément à ces clauses. Lorsqu'il s'agit de traités perpétuels, le contrat ne peut être rompu que par la volonté commune des contractants, c'est-à-dire à la suite d'une négociation nouvelle, quand les deux États sont parvenus à se convaincre de l'intérêt commun qu'ils ont à abroger le traité ancien. C'est la seule forme régulière de l'abrogation des traités perpétuels.

De l'abrogation et de la dénonciation des traités.

Aussi longtemps que les traités subsistent et qu'ils n'ont pas été régulièrement modifiés ou abrogés, ils doivent être exécutés dans toutes leurs clauses. Celui des contractants qui cesse d'observer une clause ou plusieurs clauses commet une infraction au traité. Il dépend uniquement des contractants d'apprécier l'importance des infractions faites aux traités qu'ils ont conclus, de décider si elles portent sur des clauses accessoires qui peuvent être abrogées ou modifiées sans altérer l'ensemble des stipulations, ou si elles portent sur des clauses essentielles dont la violation implique la violation du traité. La dénonciation du traité accomplie par l'un des contractants sans le consentement de l'autre équivaut à une violation du traité. La violation d'un traité ou d'une clause considérée comme essentielle n'abroge pas

Des infractions aux traités, de leur violation et de leur rupture.

le traité : il ne peut être abrogé que par la volonté commune des contractants ; la violation d'un traité en supprime les effets, et l'État qui est l'auteur de la violation se soustrait volontairement au régime du droit qui règle, en temps de paix, les relations des États. Les États n'ont pas le droit de violer les traités ; la violation des traités ne leur donne aucun droit : elle détruit les rapports de droit qui liaient les États signataires du traité ; elle est un fait et rien de plus : c'est pourquoi elle est la plupart du temps accompagnée ou suivie d'une déclaration de guerre.

De la fin des traités et de leur sanction.

XI. — Cependant les traités, encore qu'ils soient qualifiés de perpétuels, qu'ils soient entourés des plus solennelles garanties et que les États ne les aient ni dénoncés, ni modifiés, ni abrogés, s'affaiblissent, s'altèrent, tombent et disparaissent. Il y a une fin pour les traités même les mieux conçus et les plus solides : il faut comprendre la raison d'être de ce fait, car c'est là que se trouve la sanction de traités. Les traités finissent avec les causes qui les ont produits. Ils expriment les rapports qui existent au moment où ils sont négociés entre les forces morales et matérielles des États qui les concluent. C'est pour cela que le nom de perpétuel a été donné aux traités qui engagent la destinée des nations, car les négociateurs, ayant tenu compte des causes permanentes et des causes accidentelles qui ont amené leurs États respectifs dans les conditions où ils se trouvent, ne conçoivent pas entre eux d'autres relations que celles dont le traité est l'expression ; s'ils en concevaient d'autres, ou ils ne signeraient pas le traité ou ils le rédige-

raient autrement. Cependant, ils peuvent se tromper, ils ne disposent pas de l'avenir, et la force des choses dont ils ont cherché à tenir compte peut dérouter leurs calculs et tromper leurs espérances. Le traité qui paraissait, au moment où il a été conclu, le plus nécessaire ou le plus équitable, peut devenir avec le temps inutile ou abusif. Les rapports de force peuvent se modifier entre les États contractants; leur culture intellectuelle et leur état moral changent, et le traité ne répond plus à leurs devoirs, à leurs droits et à leurs intérêts respectifs. Cela est vrai des traités les mieux faits; cela est vrai, à plus forte raison, de ceux qui ont suivi des négociations où la passion et l'égoïsme ont obscurci les intelligences et étouffé le sentiment des intérêts généraux. Un État plus fort, un négociateur plus habile a pu imposer à un État plus faible, à un négociateur plus maladroit des concessions exagérées. Un gouvernement a pu abuser de sa prépondérance pour imposer une interprétation abusive des événements; les faits dont il n'a pas tenu compte portent leurs conséquences. Le traité devient aussi nuisible à celui qui l'a imposé qu'insupportable à celui qui l'a subi. En un mot, les rapports étant changés, le traité a contre lui la force des choses, et sa raison d'être disparaît. C'est en vain alors qu'on essaierait de le maintenir, il tombe de lui-même et l'on voit fatalement se produire des circonstances qui obligent les États à en constater officiellement l'abrogation.

Vouloir qu'il en soit autrement, c'est méconnaître les lois de l'histoire. Pour qu'un État qui, à tel moment de son histoire, a considéré un traité comme équitable et bienfaisant, le considérât comme tel à

tout jamais, il faudrait non-seulement que cet État s'immobilisât, mais qu'il en fût de même des autres États qui l'entourent. Car, bien qu'un État en reste au même point, il suffit que les autres se modifient pour que ses rapports avec eux soient changés et pour que le traité qui exprimait ces rapports perde sa raison d'être. En matière de commerce et d'économie politique, cette vérité est devenue si évidente que les États ne concluent plus que des traités temporaires ; c'est qu'ici les rapports sont simples et peuvent être déterminés avec netteté ; d'autre part, les expériences qui sont faites de ces traités sont concluantes ; une transformation dans le commerce et dans l'industrie fait de traités qui étaient auparavant avantageux un objet de ruine. La cause et l'effet ressortent à tous les yeux, et justement parce qu'on ne possède plus d'éléments positifs de décision, on prend une décision plus réservée et plus prudente; on discerne les lois économiques et on s'efforce d'en tenir compte.

On connaît mal les lois de l'histoire, et c'est pour cela qu'on les enfreint si souvent dans les traités politiques. Justement parce qu'ici les éléments positifs de décision font défaut, on cherche à masquer l'incertitude réelle où l'on se trouve par la solennité des formes dont on entoure la décision. Et cependant, par le fait même que les nations se modifient sans cesse, les traités ne peuvent acquérir de fixité que dans la mesure où ils tiennent compte des lois de l'histoire des nations. On a voulu tracer des règles pour juger de la validité des traités; on a dit qu'ils sont nuls de plein droit quand ils reposent sur une erreur maté-

rielle, ou quand leur exécution soulève d'inextricables difficultés que les États ne pouvaient prévoir au moment où ils signaient les traités. C'est prendre l'effet pour la cause et tirer une règle générale d'un fait qui n'est qu'un des phénomènes de la fin des traités. L'erreur où sont tombés les négociateurs, tant sur l'objet du traité que sur la possibilité de son exécution, provient de leur ignorance ou de leurs passions, et c'est là qu'il faut chercher la véritable cause de la fin du traité. Depuis la plus simple méprise sur les rapports de force morale et matérielle des États, jusqu'à l'erreur absolue sur l'objet du traité, il n'y a qu'une différence de degré, et tous les traités, dans une mesure proportionnelle, portent en eux-mêmes les causes de leur chute. Ils tombent tous parce qu'ils sont mal faits et tombent d'autant plus vite qu'ils ont été plus mal faits.

La durée des traités n'a donc, comme leur valeur, d'autre fondement que l'intelligence et la sincérité avec lesquelles les négociateurs ont tenu compte des devoirs, des droits et des intérêts des États contractants. Les traités sont d'autant plus solides qu'ils ont été plus sages, d'autant plus durables qu'ils ont été plus bienfaisants. Ils ne peuvent être qualifiés de perpétuels que dans la mesure où ils concilient les lois permanentes de l'histoire générale avec les caractères propres à l'histoire particulière des États qui les concluent.

CHAPITRE VIII

DES TRAITÉS GÉNÉRAUX

Définition et division des traités généraux.

I. — Les traités généraux sont ceux qui embrassent toutes les relations ou tout un groupe de relations générales entre les États. Ce sont, dans l'ordre politique, les traités de paix, d'union politique, d'alliance, d'amitié, de subside, de garantie, de protection, de neutralité, de cession de territoire ; dans l'ordre économique, les traités d'union douanière et les traités de commerce. Ainsi qu'on l'a dit au chapitre précédent, plusieurs de ces traités succèdent à la guerre ou sont conclus en vue de la guerre, mais ils organisent la paix ou sont conclus pendant la paix. C'est à ce point de vue et dans les rapports qu'ils ont avec le droit des gens en temps de paix qu'ils seront étudiés en ce chapitre ; les rapports qu'ils ont avec le droit des gens en temps de guerre et avec le droit des gens des neutres seront étudiés au livre de la guerre et au chapitre des neutres.

Des traités de paix.

II. — C'est quand tous les rapports de droit ont été suspendus entre les États qu'il est le plus nécessaire de les rétablir. Les traités de paix n'ont pas d'autre objet, et de là vient leur grande importance. Ils forment le fond du droit des gens. Tous les traités de paix ont un caractère commun : ils constatent la fin des hostilités entre les États et le retour au régime du droit des

gens en temps de paix. En dehors de cette clause générale, les traités de paix diffèrent d'après la manière dont ils consacrent les résultats de la guerre et établissent les relations pacifiques entre les États contractants. Il n'y a pas lieu de les diviser et de les classer : chacun d'eux doit être examiné et jugé dans ses rapports avec les circonstances où il a été négocié.

Lorsque les États entretiennent entre eux des relations pacifiques, ils peuvent contracter des engagements plus ou moins étendus. On va les étudier et les définir successivement.

Des traités conclus dans l'état de paix.

III. — Les traités d'union politique sont les plus étroits de tous ceux qui peuvent unir des États. Ils présentent plusieurs degrés. Lorsque des États confondent leur souveraineté, se donnent le même chef et le même gouvernement, l'union politique est complète : à partir de la signature du traité, ils ne forment plus à l'égard des autres États qu'un seul État indépendant et souverain. Tels furent, par exemple, sous la forme d'union réelle, le traité qui réunit l'Écosse à l'Angleterre, et, sous la forme d'union fédérale, celui qui constitua des États-Unis de l'Amérique du Nord. Lorsque les États, tout en confondant leur souveraineté sous certains rapports, prétendent la séparer sous d'autres rapports, lorsqu'ils déterminent les objets en vue desquels ils s'unissent et ceux pour lesquels ils prétendent garder leur indépendance, l'union politique est incomplète. Au point de vue du droit des gens, ces États se dédoublent en quelque sorte ; ils continuent de former autant d'États distincts qu'il y a de

Des traités d'union politique.

contractants ; ils forment de plus, par leur réunion, un autre État distinct de chacun d'eux : aucun de ces États n'est entièrement souverain, ni entièrement indépendant, et il en ressort une grande incertitude dans les rapports de ces États entre eux et avec les États étrangers.

Telle fut, par exemple, la Confédération germanique de 1815, dans laquelle les princes souverains et les villes libres de l'Allemagne, tout en formant une confédération pour « le maintien de la sûreté extérieure et intérieure de l'Allemagne, de l'indépendance et de l'inviolabilité des États confédérés », se réservaient « le droit de former des alliances » pourvu qu'elles ne fussent pas dirigées contre la sûreté de la Confédération ou des États particuliers qui la composaient [1]. Ces traités d'union politique laissent à chacun des États contractants la faculté de poursuivre son développement original ; mais, pour que cet avantage ne soit pas illusoire, il faut que tous les États confédérés soient également dévoués aux intérêts communs, qu'ils n'entreprennent rien les uns contre les autres, qu'ils n'aient point de visées ambitieuses, qu'ils s'abstiennent de propagande à l'intérieur de la Confédération et que leur politique extérieure s'accorde avec celle de leurs confédérés : s'il en est autrement, l'union politique n'est qu'un leurre et la Confédération une sorte d'anarchie solennelle où l'État le mieux organisé, le plus fort, le plus intelligent et le moins scrupuleux finit par dominer les autres et les soumettre à ses volontés. C'est ainsi que la Confédération germanique fut dissoute en 1866 après une guerre intestine,

[1] Traité du 9 juin 1815, art. 2 et 11.

et remplacée par la Confédération de l'Allemagne du Nord qui donnait à la Prusse l'empire jusqu'au Mein[1]; cette Confédération fut transformée en 1870[2] et 1871 en une autre qui prit le nom d'Empire allemand et plaça toute l'Allemagne sous l'hégémonie de la Prusse. Les États confédérés conservent, en principe, leur souveraineté dans la gestion de leurs intérêts particuliers; mais, en réalité, les intérêts généraux sont tellement étendus que cette réserve est à peu près illusoire. Au point de vue du droit des gens, il n'y a plus guère en Allemagne qu'un État, qui est l'Empire, et cet empire est gouverné par la Prusse.

Des traités d'alliance en général.

IV. — Les traités d'alliance sont des engagements par lesquels les États contractants mettent en commun toutes leurs forces ou une partie de leurs forces respectives, en vue d'une politique générale commune ou d'un résultat déterminé à poursuivre en commun. Ces traités forment un lien moins étroit que l'union politique, car les États alliés s'engagent à agir de concert, mais chacun agit librement, en vertu de sa souveraineté propre : ils s'accordent, ils ne se confondent pas et ne constituent pas au-dessus de chacun d'eux un pouvoir souverain auquel ils sont tenus d'obéir, ce qui est l'objet des traités d'union politique. La valeur et la portée des traités d'alliance diffèrent suivant les causes qui les ont produits et les effets qu'ils doivent produire.

Des liens

Dans le régime féodal, l'État se confondait avec

[1] Traités des 18 août et 3 septembre 1866.

[2] Traités des 15, 23 et 25 novembre 1870.

de parenté entre les familles souveraines et des traités qui en résultent.

le souverain : il était le bien des familles souveraines, il se transmettait et s'accroissait comme les biens des familles par héritage et par mariage. Les liens de parenté étaient des liens politiques. A mesure que la notion de l'État se dégagea plus nettement et que les devoirs, les droits et les intérêts des différents États tendirent à se limiter par leur opposition réciproque, la notion d'alliance entre les États se sépara progressivement de la notion de parenté entre les souverains. La parenté conserva son empire et demeura une cause efficace d'alliance ; le principe de la transmission des couronnes par voie d'héritage resta un des fondements du droit public des États ; le principe de l'accroissement des États par succession et mariage ne fut point contesté ; mais les mœurs politiques apportèrent un tempérament à l'exercice de ces droits. On le vit surtout après que la réunion de la couronne impériale et de la couronne d'Espagne sur la tête de Charles-Quint eut fait sentir à l'Europe les dangers que présentait pour l'ordre général l'application rigoureuse du droit féodal. Les États y opposèrent les devoirs que chacun d'eux tirait de sa souveraineté et de son indépendance. Ils combattirent par la force les conséquences d'un système dont ils ne pouvaient ni ne voulaient combattre le principe. Il y avait donc une limite à l'extension des États par voie d'héritage : chaque État avait le droit de s'étendre ainsi, mais les autres États se trouvaient fréquemment dans la nécessité de l'en empêcher. La guerre de succession d'Espagne n'eut pas d'autre origine, et Louis XIV fut contraint de renoncer par un acte solennel à la réunion éventuelle des couronnes de

France et d'Espagne sur la tête de ses descendants [1]. Les usages politiques qui s'étaient ainsi établis et qui résultaient du système de l'équilibre diminuèrent de plus en plus l'importance des liens de parenté entre les familles souveraines. Quand des familles, liées d'ailleurs par une parenté étroite, désiraient unir leurs États, elles ne considéraient pas que leur parenté y suffît par elle-même et elles y ajoutaient le lien d'un traité formel. Tel fut le célèbre traité qui, sous le nom de pacte de famille, réunit en 1761 les deux branches de la maison de Bourbon qui régnaient en France et en Espagne.

Les usurpations et les révolutions qui se sont multipliées en Europe ont encore diminué l'importance des liens de parenté entre les souverains. Ils sont loin cependant d'avoir perdu tout caractère politique, et ils sont encore un objet de préoccupation très-sérieuse pour les gouvernements. Sans doute, lorsqu'il n'y a ni devoirs, ni droits, ni intérêts communs entre les États, la parenté des souverains n'y saurait suppléer : le mariage de Napoléon Ier avec une archiduchesse ne créa pas de lien politique entre l'Autriche et la France ; l'établissement des princes de la famille Bonaparte sur plusieurs trônes de l'Europe, loin d'assurer à la France des alliances dynastiques, suscita presque partout contre elle des inimitiés nationales. Mais, lorsque les liens de parenté entre les souverains sont une conséquence de la communauté des devoirs, des droits et des intérêts entre les États, ceux-ci en deviennent plus étroitement unis et contractent plus

[1] Traité du 11 avril 1713, art. 6.

aisément des alliances politiques plus durables : c'est ainsi qu'en 1817 le mariage du grand-duc Nicolas avec la princesse Alexandra de Prusse, consacrant l'amitié politique des cours de Pétersbourg et de Berlin, fortifia entre la Russie et la Prusse une entente qui a exercé sur les destinées de l'Europe une influence décisive.

Lorsqu'il n'y a point d'opposition d'intérêt entre deux États, les liens de parenté entre les souverains peuvent contribuer à créer à ces États des devoirs, des droits et des intérêts communs qui deviennent le fondement d'alliances politiques solides. C'est surtout à ce point de vue que se placent les gouvernements pour juger de l'importance des liens de parenté qui sont établis ou qui tendent à s'établir entre les familles souveraines. Dans les États où règne la loi salique, le choix de la souveraine, bien qu'il ne soit jamais indifférent, soulève rarement des conflits : l'Europe qui s'était si énergiquement opposée à toute idée d'union politique entre la France et la Belgique, qui n'aurait point admis l'élection au trône d'un fils du roi Louis-Philippe, approuva le mariage du roi des Belges avec une princesse de la famille d'Orléans. Dans les États où les femmes sont capables de succéder, le choix du roi ou du prince époux de la reine est une question politique : l'affaire dite des mariages espagnols en a été la preuve. A plus forte raison, lorsqu'il s'agit de donner un souverain à un État nouveau, ou de substituer un prince nouveau à un souverain déchu, le choix de la personne souveraine intéresse tous les États et devient souvent l'objet d'une affaire diplomatique. C'est ainsi que les candidatures aux trônes de Grèce et de Belgique ont été l'objet de

Candidatures aux trônes de Grèce

conférences entre les principaux États de l'Europe. Pour éviter des compétitions fâcheuses et prévenir des conflits très-redoutables, la France, la Grande-Bretagne et la Russie renoncèrent formellement, en 1829 et en 1862[1], à toute candidature au trône de Grèce pour un prince de leurs familles souveraines; les mêmes États, auxquels se joignirent l'Autriche et la Prusse, firent en 1831[2] la même déclaration au sujet du trône de Belgique. Ces sages décisions forment des précédents qui, s'ils avaient été confirmés et s'ils étaient passés à l'état de coutume, auraient évité de grands malheurs à l'Europe et constitué un progrès réel dans le droit des gens. En tolérant l'établissement d'un prince prussien à Bucharest en 1866, l'Europe interrompit une tradition que l'expérience semblait devoir fortifier, et les conséquences de la faute qu'elle commit alors apparurent en 1870, lorsque le frère du prince prussien qui régnait en Roumanie crut pouvoir, en se fondant sur le fait de 1866, accepter officiellement la candidature au trône d'Espagne. La France jugea nécessaire de s'y opposer; la proposition tardive qui fut faite à cette époque d'appliquer au choix du roi d'Espagne les précédents de 1829, de 1831 et de 1862, aurait été la véritable solution du conflit, si la guerre n'avait pas eu des causes plus profondes et si la candidature du prince Hohenzollern n'avait été, en réalité, qu'un prétexte suscité par la Prusse et trop légèrement accepté par la France.

et de Belgique.

En résumé, les familles souveraines sont libres de

[1] Protocoles du 24 mars 1829 et du 13 décembre 1862.

[2] Protocole du 1er février.

contracter entre elles les liens de parenté qui leur conviennent, et les gouvernements sont libres de les consacrer par des traités d'alliance ; mais, dans la mesure où ces liens de parenté et les traités qui en résultent intéressent les autres États, ils deviennent un objet de droit international, et, par suite, l'exercice des droits que possèdent, en cette matière, les familles souveraines est limité par le respect que les États doivent aux devoirs, aux droits et aux intérêts les uns des autres.

Des liens d'amitié entre les souverains et des traités qui en résultent.

Les liens d'amitié entre les souverains ont été de tout temps et sont encore une cause fréquente d'alliance entre les États. Que ces liens d'amitié trouvent leur origine ou leur confirmation dans des liens de parenté, ou qu'ils la tirent simplement des sentiments personnels des souverains, ils n'en exercent pas moins une très-grande influence sur leurs jugements et sur leurs résolutions. La valeur des traités d'alliance qui en résultent dépend naturellement du caractère des souverains contractants et des causes qui ont produit leur amitié. Quand l'amitié entre les souverains s'accorde avec les intérêts de leurs États, ces alliances sont sérieuses et solides comme le fut, par exemple, celle de la Russie et de la Prusse, en 1813, et dans les années suivantes. L'amitié d'Alexandre et de Frédéric Guillaume III reposait sur une grande estime réciproque et sur une communauté d'idées mystiques : le traité qu'ils signèrent [1] était très-positif dans son texte, et la politique qu'ils poursuivirent en commun était conforme à ce qui paraissait aux hommes d'État

[1] 28 février 1813.

russes et prussiens devoir servir l'intérêt des deux pays. Le traité de la *Sainte Alliance*[1] était inspiré par des sentiments analogues, auxquels se joignaient des considérations de l'ordre religieux; mais comme les intérêts de la Prusse, de la Russie et de l'Autriche qui signèrent les premières ce traité, comme ceux de la France et de l'Angleterre qui y donnèrent ensuite leur adhésion, n'étaient pas les mêmes, les clauses du traité demeurèrent très-vagues et l'application en fut toujours surbordonnée à la politique particulière des contractants. Quant aux traités qui naissent d'un rapprochement passager entre des souverains qui n'ont ni les mêmes principes, ni les mêmes caractères, ni les mêmes intérêts, ce sont des œuvres éminemment éphémères, quelque importance qu'ils puissent avoir au moment où ils sont signés. Tel fut le traité d'alliance que Napoléon et Alexandre Ier conclurent à Tilsitt en 1807 : Alexandre avait été fasciné par le génie de l'empereur, Napoléon avait tout mis en œuvre pour éblouir le tzar : leur alliance eut toute la fragilité des impressions qui l'avaient fait naître. En résumé, ces traités, comme ceux qui procèdent des liens de famille, n'ont de valeur qu'autant qu'ils sont conformes aux devoirs, aux droits et aux intérêts des États gouvernés par les souverains qui les concluent.

Des traités d'alliance entre les États.

Il n'y a donc de véritables alliances que celles qui existent entre les États, de véritables traités d'alliance que ceux qui consacrent les rapports de devoir, de droit et d'intérêt entre les États; mais il y a des degrés dans ces alliances.

[1] 26 septembre 1815.

Des traités d'alliance générale.

Au plus élevé est l'alliance générale qui, après l'union politique, forme le lien le plus étroit que puissent contracter des États. L'exemple le plus complet de ces sortes d'alliances se trouve dans le traité du *Pacte de Famille* conclu le 15 août 1761 et par lequel la France et l'Espagne déclaraient qu'elles « regarderont à l'avenir comme leur ennemie toute puissance qui le deviendra de l'une ou de l'autre des deux couronnes », se garantissaient leur état territorial et s'engageaient à se défendre réciproquement de toute leur puissance contre toute attaque, « à regarder, en guerre comme en paix, comme leurs propres intérêts ceux de la couronne alliée », à traiter de la paix en commun, « à soutenir en tous les objets sans exception la dignité et les droits de leurs Maisons », à se confier leurs négociations et leurs alliances, à suivre une politique conforme dans leurs rapports avec les États étrangers, à accorder enfin à leurs sujets respectifs les mêmes avantages dans les deux royaumes. Les traités d'alliance générale ont été rares dans tous les temps : ils le deviendront de plus en plus. C'est qu'en réalité les États se promettent, par ces traités, d'avoir les mêmes devoirs, les mêmes droits, les mêmes intérêts, et de conserver entre leurs forces respectives les mêmes proportions : en un mot, ils contractent des obligations qu'ils sont rarement maîtres d'accomplir.

Des traités d'alliance offensive et défensive.

Dans le traité de 1761, l'alliance embrassait tous les rapports d'intérêts des Etats contractants; sans s'unir d'une manière aussi complète, des États peuvent cependant associer leur politique et mettre leurs forces en commun, tantôt pour combattre un même ennemi,

tantôt pour atteindre un résultat qu'ils jugent conforme à leurs devoirs, à leurs droits et à leurs intérêts respectifs. C'est l'objet des traités d'alliance offensive et défensive. Ces traités peuvent être très-étendus et obliger les États à se soutenir l'un l'autre, en quelque entreprise qu'ils se trouvent engagés, avec la totalité de leurs armées de terre et de mer; le plus souvent ils sont limités à certains objets déterminés et spécifient les forces que chacun des contractants devra mettre à la disposition de l'autre. Ils ont tous ce caractère que chacun des contractants subordonne en tout ou en partie sa souveraineté à celle de son allié. Il en résulte que, de tous les traités, ce sont ceux dont la valeur dépend le plus de la sincérité et de l'intelligence avec lesquels ils ont été négociés. Si les contractants se sont mépris sur leurs devoirs, leurs droits et leurs intérêts, s'ils ont conservé des arrière-pensées, si, tout en unissant leur politique et leurs forces, ils poursuivent en réalité des résultats opposés, le traité est non-seulement précaire, mais malfaisant, car il entraîne des récriminations, des rivalités, des conflits qui aboutissent le plus souvent à une guerre entre les alliés. C'est ainsi que l'Autriche et la Prusse, unies en 1864 pour démembrer la monarchie danoise, se firent la guerre en 1866 pour savoir qui garderait les conquêtes faites en commun.

C'est surtout dans les alliances offensives et défensives conclues entre des États dont les forces sont disproportionnées, que se manifestent les conséquences de ces traités. Lorsque l'État le plus fort, loin d'abuser de sa puissance, n'a d'autre objet que de protéger l'indépendance de l'État le plus faible, et qu'ils poursuivent l'un

et l'autre le même intérêt dans les entreprises en vue desquelles ils s'unissent, l'alliance est solide et bienfaisante : telles furent, par exemple, les alliances conclues au dix-septième siècle entre la France, la Suède et certains États allemands pour la défense de la liberté politique et religieuse en Allemagne. Il en est tout autrement lorsque l'État le plus faible ne s'attache à l'État le plus fort que par suite de calculs ambitieux, et en vue d'obtenir une part dans les grands profits que son puissant allié doit retirer de ses entreprises : il est difficile que l'État le plus fort respecte longtemps un allié qui s'est mis à sa discrétion ; il est tenté de l'exploiter, il l'exploite le plus souvent, et, en général, l'alliance aboutit à une hostilité ouverte. Telles furent, par exemple, les alliances conclues par Napoléon Ier avec le Wurtemberg et la Bavière : ces États le servirent aussi longtemps qu'ils y trouvèrent leur avantage ; le jour où ils jugèrent qu'ils n'avaient plus de bénéfices à retirer de cette alliance et où ils virent qu'elle entraînait un danger pour eux, ils la trahirent et passèrent dans le camp des ennemis de la France. Quant aux alliances offensives et défensives qu'un État plus puissant impose à un État plus faible en vue seulement de l'exploiter et sans tenir compte de ses devoirs, de ses droits et de ses intérêts, ils ne sont qu'un abus de la force, et ils sortent du domaine du droit des gens en temps de paix pour entrer dans celui des faits de guerre : l'État le plus faible subit purement et simplement une nécessité, il est naturel qu'il cherche à s'y soustraire, et une hostilité sourde est le résultat immédiat de ces traités qui aboutissent inévitablement à la révolte et à la lutte san-

glante. L'histoire de tous les temps n'en fournit que trop d'exemples.

Des traités d'alliance défensive.

Les traités d'alliance les plus solides sont ceux que des États concluent en dehors de tout calcul et de toute ambition particulière, dans le seul dessein de défendre réciproquement leur indépendance, leurs droits et leurs intérêts. Ce sont les traités d'alliance défensive : ces traités comportent plusieurs degrés, suivant que les contractants s'engagent à se défendre dans tous les cas ou dans certains cas, avec toutes leurs forces ou avec certaines forces déterminées. Ils ne soulèvent pas les mêmes conflits que les traités conclus en vue de conquêtes ou d'accroissements de puissance. Tous les contractants ont les mêmes motifs d'y demeurer fidèles : comme ils se proposent non d'exercer une action sur les États étrangers, mais de résister à l'action de ces États, l'exécution du traité leur est en quelque sorte imposée par les circonstances, et il leur est aisé de s'entendre sur les moyens de remplir leurs obligations respectives. Il faut ajouter que, dans ce cas, l'instinct national des peuples seconde les gouvernements. Le succès des grandes coalitions formées pour défendre l'indépendance de l'Europe contre la domination de la maison d'Autriche, de la maison de France ou de Napoléon Ier, s'explique par ces motifs. Les traités d'alliance défensive perdent leur valeur et changent de caractère lorsqu'un des contractants, par une politique astucieuse, provoque un État étranger et l'amène à lui déclarer la guerre. Il y a là un abus, car en réalité cette politique transforme en un instrument d'action un instrument de résistance ; le sens légitime des engagements est

détourné, et les États que l'on exploite ainsi, bien que contraints par la force des choses à tenir leurs engage. ments, se trouvent dans la même position que s'ils avaient signé un traité d'alliance offensive et en subissent toutes les conséquences.

Des traités d'alliance pure et simple.

Lorsque deux États, sans vouloir conclure des engagements explicites, désirent cependant constater par un acte officiel la bonne entente qui existe entre eux et l'intention où ils sont de suivre en général une politique conforme à leurs devoirs, à leurs droits et à leurs intérêts communs, ils signent un traité d'alliance pure et simple. Ces traités ne contenant pas d'obligations précises, il est clair que leur valeur dépend de l'esprit dans lequel ils sont conclus et sont exécutés. La clause d'alliance entre deux États peut être une clause accessoire et tout explétive dans un traité quelconque. C'est ainsi que beaucoup de traités de paix sont conçus en ces termes : *Il y aura paix et alliance;* dans ce cas, l'alliance vaut ce que vaut la paix à laquelle elle est jointe. Lorsque l'alliance entre les États est constatée par un acte particulier, que ce soit un traité ou un protocole, toute sa valeur réside dans le caractère des souverains qui la concluent, dans la politique de leurs gouvernements, dans les intérêts de leurs États. Suivant que l'accord est plus ou moins réel entre ces divers éléments, la clause d'alliance est ou une simple formule de courtoisie, ou un fait d'une grande portée. Le plus remarquable exemple d'alliance de ce genre que nous fournisse l'histoire moderne se trouve dans le protocole signé à Aix-la-Chapelle, le 15 novembre 1818, par les représentants de l'Autriche, de la France, de la Grande-

Bretagne, de la Prusse et de la Russie. Ces Cours se déclaraient « fermement décidées à ne s'écarter ni dans leurs relations, ni dans celles qui les lient aux autres États, du principe d'union intime qui avait présidé jusque-là à leurs rapports et intérêts communs, union devenue plus forte et indissoluble par les liens de fraternité chrétienne que les souverains avaient formés entre eux; » cette union ne pouvait « avoir pour objet que le maintien de la paix générale fondé sur le respect religieux » des traités; les puissances signataires devaient établir des réunions particulières pour y traiter en commun de leurs propres intérêts. Les congrès qui eurent lieu à la suite de ce traité à Troppau, à Laybach et à Vérone, démontrèrent la valeur réelle de l'alliance : les Cours qui avaient des raisons naturelles de rester unies, comme la Prusse et la Russie, continuèrent de suivre une politique commune; l'Angleterre sortit du concert; l'Autriche et la France, dont les intérêts étaient plus complexes, se rapprochèrent tantôt de l'Angleterre, tantôt de la Prusse et de la Russie.

Des traités d'amitié.

Lorsque des États, sans vouloir s'engager même à suivre une politique commune, veulent constater la bonne entente qui existe entre eux, ils signent un traité d'amitié. Lorsque la clause d'amitié accompagne un traité de paix, elle signifie que, dans la pensée des contractants, ce traité ne doit pas seulement mettre fin à la guerre, mais encore consacrer entre eux une réconciliation sincère et un accord durable. La clause d'amitié ajoutée à la clause d'alliance est purement explétive et n'est plus guère d'usage aujourd'hui.

Des traités de subside.

Lorsqu'un État ne veut point prendre à l'égard d'un

autre le rôle d'allié, mais trouve cependant qu'il est de son devoir, de son droit ou de son intérêt de l'aider dans ses entreprises, il s'engage à lui fournir des secours en argent et conclut avec lui un traité de subside. Ce traité ne constitue pas en lui-même une alliance, mais il peut prendre toutes les formes de l'alliance et se joindre à toutes les sortes de traités d'alliance. La valeur des traités de subside dépend donc des rapports qui existent entre les États contractants, et l'on peut appliquer à ces engagements tout ce que l'on a dit des traités d'alliance. Il faut ajouter que le subside pur et simple est en réalité une alliance déguisée, et que les résultats en sont très-aléatoires. Lorsqu'il y a communauté de devoirs, de droits ou d'intérêts entre les États qui concluent ces traités, ils peuvent être efficaces, comme l'ont été, par exemple, les traités de subside conclus par l'Angleterre avec les ennemis de la France pendant la Révolution et le premier Empire ; en ce cas, le subside n'était qu'une des conditions et une des formes de l'alliance qui existait entre les contractants ; cette alliance avait un but unique, qui était l'établissement d'un certain ordre et d'un certain équilibre en Europe, et chacun des alliés y contribuait dans la mesure de ses forces propres. Il en est autrement quand le subside n'a pour but que de procurer des mercenaires à un État incapable d'entretenir une armée, ou de procurer des capitaux à un État incapable d'avoir de bonnes finances ; si les devoirs, les droits et les intérêts de l'État qui paye le subside et ceux de l'État qui le touche ne sont pas identiques, s'il n'y a de part et d'autre qu'un calcul égoïste, le traité de subside est une œuvre

éphémère et le plus souvent une œuvre malfaisante. Il modifie en effet, et d'une manière tout artificielle, les rapports de force entre les États : les arrangements qui en résultent, n'étant pas conformes à la nature des choses, sont nécessairement précaires. Un État qui n'obtient certains avantages qu'avec les capitaux ou avec l'armée d'un autre État, est naturellement impuissant à soutenir ces avantages et à en profiter. C'est par le respect qu'ils inspirent, par la puissance réelle qu'ils possèdent que les États subsistent : ils sont bien près de leur ruine quand leur puissance ne consiste qu'en des armées mercenaires et quand le respect dont ils jouissent ne repose que sur une considération empruntée.

Des traités de garantie.

V. — L'objet des alliances offensives et défensives est de conquérir et de conserver, l'objet des alliances défensives est seulement de conserver : la garantie réciproque des possessions territoriales est une conséquence de ces traités ; mais elle n'en est pas une conséquence nécessaire : on conçoit fort bien que deux États s'allient pour attaquer ou pour se défendre, sans vouloir pour cela, en cas d'insuccès, s'exposer à une ruine complète, faute de n'avoir pas pu conserver l'intégrité de leurs territoires respectifs. La clause de garantie des possessions territoriales ne se trouve pas dans tous les traités d'alliance, mais elle se trouve dans beaucoup d'entre eux et elle en forme souvent l'objet principal. Cette garantie est plus ou moins étendue, plus ou moins explicite ; il n'y a pas ici d'autres limites que la volonté des contractants ; le traité qu'ils signent fait toute leur loi.

Il y a donc des traités d'alliance offensive et défensive et de garantie, des traités d'alliance défensive et de garantie; quant aux traités de garantie pure et simple, ils équivalent à une alliance défensive, puisque, par le fait même qu'ils se garantissent réciproquement leurs possessions territoriales, les États s'obligent réciproquement à les défendre.

De la garantie des traités.

Les traités de garantie sont efficaces parce qu'ils sont très-simples et que les obligations positives qui en résultent sont réciproques. Il n'en est pas de même des traités que des États concluent, non pour se garantir leurs possessions territoriales, mais pour assurer l'exécution d'arrangements politiques dont ils sont convenus entre eux. Il s'agit ici de la garantie des traités, qu'elle soit insérée dans le corps même du traité que l'on veut garantir, ou qu'elle soit contenue dans un traité particulier. L'objet de cette garantie est complexe; il n'est pas, comme dans le cas de la garantie territoriale, déterminé par la nature des choses, il est tout politique. Aussi les traités de garantie sont-ils d'autant moins efficaces qu'ils sont plus généraux; la clause de garantie ajoutée à un traité, sans que les conditions de cette garantie soient déterminées en termes explicites, n'est guère qu'une formule : puisque les États signent le traité, c'est qu'ils le jugent utile au moment où ils le signent; ils s'engagent par cela même à l'exécuter; ajouter qu'ils s'en garantissent l'exécution, sans expliquer par quels moyens et sous quelles conditions ils s'y engagent, c'est ajouter une promesse à une promesse et donner simplement une apparence plus solennelle à leur convention. L'article 23 du traité conclu le 18 octobre 1748 à Aix-la-

Chapelle contenait cette clause : « Toutes les puissances contractantes et intéressées au présent traité en garantissent réciproquement et respectivement l'exécution. » Cette garantie toute formelle ne produisit aucun effet, et la guerre de sept ans sortit des négociations mêmes qui avaient amené le traité d'Aix-la-Chapelle. Au contraire, lorsque les États signataires d'un traité s'engagent à en assurer l'exécution dans des délais et avec des forces déterminées, la garantie est efficace. Le 20 novembre 1815, la France signa un traité de paix avec les puissances alliées ; le même jour, ces puissances, qui étaient l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, signèrent entre elles un autre traité dont l'article premier portait : « Les hautes parties contractantes se promettent réciproquement de maintenir dans sa force et sa vigueur le traité signé aujourd'hui avec S. M. Très-Chrétienne. » L'art. 2 étendait cette garantie au traité de Paris du 30 mai 1814 ainsi qu'à celui du 11 avril de la même année qui excluait la famille Bonaparte du trône de France ; les art. 3, 4 et 5 déterminaient le mode de garantie : les alliés devaient se concerter immédiatement lorsque l'exécution du traité serait compromise et employer au besoin la totalité de leurs forces pour l'assurer. Ce traité de garantie était en réalité une alliance défensive en vue d'une politique commune, sur laquelle tous les contractants étaient d'accord.

De la garantie des gouvernements.

La complète réciprocité des intérêts et des obligations est la condition essentielle des bons traités de garantie. C'est pour cela que, de tous ces traités, les plus vains et les plus impolitiques sont ceux qui ont pour

objet d'assurer dans un État le maintien d'une certaine forme de gouvernement. Si les obligations sont réciproques, c'est-à-dire si les contractants se promettent de s'aider l'un l'autre à maintenir dans leurs États les formes de gouvernement existantes, et s'ils s'attribuent respectivement un droit d'intervention dans leurs affaires intérieures, ils constatent par cela même leur impuissance à gouverner leurs propres États. Ils déclarent publiquement qu'ils sont incapables de faire respecter avec leurs propres forces leur souveraineté et leur indépendance. Ils diminuent leur autorité à l'égard des autres États. Cessant de compter sur eux-mêmes, ils continuent de s'affaiblir; en appelant les étrangers à leur secours, ils augmentent le mécontentement de la nation, y donnent un motif légitime et précipitent l'action des causes de ruine dont le traité n'avait été qu'un effet nécessaire. Telles furent les conséquences du traité de garantie que l'Autriche et les Deux-Siciles signèrent à Naples en 1815; dès que la puissance autrichienne fut ébranlée, le royaume des Deux-Siciles s'écroula : la fausse sécurité que la garantie de l'Autriche lui avait donnée contribua fatalement à le perdre. Les mêmes conséquences se produisent d'une manière plus rapide encore lorsque des États s'unissent pour maintenir le gouvernement d'un autre État sans son consentement, comme le firent, par exemple, l'Autriche et la Prusse lorsqu'elles se déclarèrent à Pillnitz, le 27 août 1791, prêtes à employer « les moyens les plus efficaces pour mettre le roi de France en état d'affermir, dans la plus parfaite liberté, les bases d'un gouvernement monarchique également convenable aux droits des souverains

et au bien-être de la nation française », et lorsque l'année suivante, le 7 février 1792, elles s'allièrent dans le même dessein. Ces traités de garantie ne sont en réalité que des traités d'alliance en vue d'une intervention armée dans les affaires intérieures d'États indépendants. Ils sont de véritables actes de guerre, et l'histoire prouve qu'ils ont en général produit des résultats entièrement opposés à ceux qu'en attendaient les contractants.

Des traités de protection.

Il y a cependant un cas où ces traités peuvent être efficaces; c'est quand, au lieu d'attribuer à un État un droit d'intervention éventuel dans les affaires d'un autre, ils règlent l'exercice de ce droit et en font, en quelque sorte, la constitution même de l'État dont on veut garantir l'existence. Tel est l'objet des traités de protection qui obligent l'État protecteur à défendre le protégé en toute circonstance et contre toute attaque. Ils placent en général l'État protégé dans des conditions de demi-souveraineté : leur valeur dépend de la manière dont l'État protégé comprend ses droits et surtout de la manière dont l'État protecteur comprend ses devoirs. En général, ils sont transitoires et aboutissent soit à l'indépendance de l'État protégé, soit à l'absorption de cet État par le protecteur. Les traités de protection les plus connus en ce siècle ont produit ces deux conséquences : le protectorat attribué à l'Angleterre sur les Iles ioniennes a conduit ces îles à développer leur indépendance et à se réunir librement en 1864 au royaume de Grèce[1]; le protectorat attribué à l'Autriche, à la Russie et à la Prusse par le traité de Vienne[2], sur la ville

[1] Traité de Paris du 5 novembre 1815.

[2] Traité du 9 juin 1815, art. 6.

libre de Cracovie, a conduit les Polonais de Cracovie à s'insurger, les Autrichiens à les asservir, et a eu pour résultat l'incorporation de Cracovie à l'Autriche en 1846[1].

Des traités de neutralité.

VI. — Lorsque la guerre éclate entre plusieurs États, il peut être de l'intérêt général qu'un État déterminé demeure étranger à la guerre; certains États peuvent avoir intérêt à y demeurer étrangers. De là les traités de neutralité. Ils se présentent sous deux formes très-différentes selon qu'il s'agit du premier cas ou du second.

De la neutralité perpétuelle et de ses garanties.

La Suisse, la Belgique et le grand-duché de Luxembourg, par leur position entre la France, l'Italie et l'Allemagne, se trouvent sur les grandes routes stratégiques de l'Europe. En cas de guerre, ces États seraient menacés dans leur sécurité et dans leur indépendance. Ils ont pensé, et l'Europe a pensé comme eux, qu'une neutralité perpétuelle pouvait seule les préserver de ces dangers. Les puissances européennes se sont ainsi privées de moyens d'action puissants; elles ont limité d'avance leurs champs de bataille et augmenté la difficulté des guerres : elles ont fait un acte sage et politique. La Suisse, la Belgique et le Luxembourg se sont engagés à observer perpétuellement la neutralité; les grandes puissances se sont engagées à la respecter perpétuellement et à la faire respecter : elles se sont faites garantes de la neutralité.

Ces traités sont conclus en vue de la guerre; c'est pendant la guerre qu'ils produisent leurs effets. En

[1] Convention du 6 novembre 1846.

temps de paix, l'État neutre est un État souverain et indépendant au même titre que tous les autres États. La neutralité qu'il s'engage à observer, et que les autres États s'engagent à respecter en temps de guerre, a pour objet de sauvegarder sa souveraineté et son indépendance qui pourraient être menacées par la guerre; lorsqu'il n'y a point de guerre, la neutralité ne saurait restreindre cette souveraineté et cette indépendance. Néanmoins les avantages que la neutralité assure à l'État neutre en temps de guerre lui imposent et imposent aux autres États certaines obligations particulières, même pendant la paix. L'État neutre ne peut conclure aucun traité d'alliance ni en général aucun des engagements que les États contractent en vue de la guerre, car, étant incapable d'exécuter les obligations qui en résultent, il ne saurait les assumer. Il doit, par suite, éviter toute action politique qui le conduirait à des engagements de ce genre. La neutralité a pour but de le placer perpétuellement dans l'état de paix : il doit n'entretenir avec les autres États que des relations pacifiques; il ne doit suivre avec eux qu'une politique toute pacifique; il ne doit exercer son influence que pour maintenir la paix; il ne doit contracter que des engagements qui peuvent s'exécuter en temps de paix et qui sont la conséquence naturelle des relations pacifiques entre les États. Telles sont les limites dans lesquelles l'État neutre peut exercer, en temps de paix, sa souveraineté : s'il franchit ces limites, il porte atteinte à la neutralité, et il fournit un motif à des tolérances fâcheuses ou à des abus qui finissent par amener la violation du traité. Les obligations des autres États envers

l'État neutre sont réciproques : profitant de la neutralité de cet État en temps de guerre, ils doivent éviter en temps de paix tout ce qui pourrait en altérer le principe. Ils ne sauraient, sans méconnaître leurs engagements, abuser de leur force ou de leur influence pour entraîner l'État neutre dans une politique qui aurait pour conséquence de compromettre sa neutralité. Ils ne doivent entretenir avec lui que les relations que comporte l'état de paix.

Les traités de neutralité perpétuelle portent en eux-mêmes la sanction des abus qu'on en pourrait faire en temps de paix. Si un État neutralisé se voit menacé dans son indépendance par la politique d'un État étranger, et s'il est placé dans une situation telle que, pour conserver sa souveraineté, il serait forcé de faire la guerre, il est en droit de faire appel aux puissances qui lui ont garanti sa neutralité et d'invoquer les clauses de garantie. Il se trouve alors dans les conditions où il serait si, pendant une guerre à laquelle il demeure étranger, un des belligérants menaçait ou violait sa neutralité. On étudiera dans le Livre de la guerre, au chapitre de la neutralité, la portée de la garantie des traités de neutralité perpétuelle, dans le cas où la neutralité est menacée ou violée. Il suffit de dire ici, d'une manière générale, que la valeur de la neutralité dépend, en temps de paix, à la fois de la politique de l'État neutre et de celle des États étrangers : la sincérité et l'intelligence avec lesquelles ils comprennent leurs devoirs, leurs droits et leurs intérêts respectifs, font toute l'efficacité du traité et en assurent le maintien lorsque se produisent les circonstances en vue desquelles il a été conclu.

De la neutralité temporaire et de ses garanties.

Les États qui veulent rester étrangers à une guerre, qui a lieu entre d'autres États, concluent souvent entre eux des arrangements destinés à garantir leur neutralité. Ces arrangements sont de plusieurs sortes : le plus simple consiste dans la promesse échangée entre plusieurs États de ne point prendre part à la guerre ou de n'y point intervenir, même par la voie pacifique, sans s'être préalablement avertis ou sans s'être consultés entre eux. Tel fut l'objet de la *Ligue des Neutres,* formée en 1870 entre l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse, la Russie, l'Italie et plusieurs autres États. Ces engagements, purement conditionnels, n'ont pas en général d'autre résultat que de limiter l'étendue de la guerre; ils ont l'inconvénient de restreindre la liberté d'action des États qui les contractent et de subordonner leur politique à celle d'États étrangers, sans que leur sécurité y trouve une protection efficace. Il en est autrement des traités de neutralité où les contractants se promettent aide et protection dans le cas où leur neutralité serait menacée : ce sont alors de véritables traités d'alliance défensive en vue de cas déterminés. Ils en ont la valeur et produisent les mêmes effets.

Des traités de cession de territoire.

VII. — Les cessions de territoire sont en général la conséquence des traités de paix; en ce cas, elles dérivent de la conquête et il en sera traité au Livre de la guerre. Il arrive cependant qu'en temps de paix, et par suite de leurs relations pacifiques, des États sont amenés à céder une partie de leur territoire, soit à titre d'échange contre un territoire équivalent, soit à titre de compensation pour d'autres avantages. Les cessions

de territoire sont évidemment dans le droit des États; mais les États doivent, dans l'exercice de ce droit, tenir compte du passé des territoires cédés, des traditions historiques des habitants, de leur caractère et de leurs tendances. Autrement la cession de territoire est un acte arbitraire, une source de difficultés et de conflits. L'histoire de l'ancien régime, où les cessions étaient fréquentes, en présente de nombreux exemples. Les cessions de territoire qui étaient conformes à la nature des choses sont les seules qui aient produit des résultats avantageux; celles que l'on a opérées en vertu des théories passagères d'une philosophie toute subjective de l'histoire, comme le système de l'équilibre ou celui des frontières naturelles, par exemple, ont été souvent odieuses aux habitants du territoire cédé et onéreuses à l'état cessionnaire.

Les cessions de territoire n'avaient, du reste, rien que de conforme au droit des gens de l'ancien régime : le souverain avait le domaine éminent du sol, l'habitant était le sujet du souverain, il suivait la terre, et le souverain pouvait disposer librement de la terre et de l'habitant. Une étude plus attentive de l'histoire a fait prévaloir sur les caractères de la nation et de l'État des idées qui ont singulièrement modifié les principes sur lesquels se fondait le droit de l'ancien régime. On a reconnu que les nations forment l'élément essentiel des États, qu'elles se sont constituées à la suite du développement progressif d'éléments homogènes, qu'on ne peut, par conséquent, sans de graves dommages; modifier arbitrairement la constitution des États et démembrer les nations.

Du vote des populations.

Les cessions de territoire en temps de paix sont devenues plus rares, parce qu'on en a mieux apprécié les difficultés et les inconvénients. La coutume tend même à s'établir de faire consacrer par le suffrage des populations la cession du territoire qu'elles habitent. Ce vote, encore qu'il ne puisse suppléer aux traditions communes qui sont le lien des nations, constitue cependant une présomption très-sérieuse en faveur de la cession de territoire. Refuser aux populations le moyen de manifester ainsi leur sentiment national, c'est découvrir le caractère arbitraire de la cession. Ce sera un honneur pour la France d'avoir cherché à faire entrer cette coutume dans le droit des gens. La Révolution française à ses débuts en posa le principe. L'empereur Napoléon III essaya de fonder sur ce principe un système politique. Il l'appliqua en 1860, lors de l'annexion de la Savoie et de Nice à la France. L'article 1er du traité qui stipulait la cession de ces territoires ajoutait : « Il est entendu que cette réunion sera effectuée sans nulle contrainte de la volonté des populations et que les gouvernements de l'empereur des Français et du roi de Sardaigne se concerteront le plus tôt possible sur les meilleurs moyens d'apprécier et de constater les manifestations de cette volonté. » Une telle clause, sincèrement exécutée, est la meilleure sauvegarde des nations contre les caprices et les passions des hommes qui les gouvernent. C'est un principe tutélaire pour le maintien du respect réciproque entre les États, car il est conforme à leurs devoirs, à leurs droits et à leurs intérêts. Toutefois l'application de ce principe a ses limites; elles résultent des faits sur lesquels repose la constitu-

tion des nations et des États. L'État a le droit de céder un territoire et le devoir d'en consulter les habitants; les habitants ne possèdent point par eux-mêmes le droit de disposer de leurs destinées. Il faut que la nation à laquelle ils appartiennent et l'État qui la représente, commencent par renoncer à leurs droits sur le territoire; cela fait, les habitants sont placés dans les conditions où se trouve une nation indépendante et ils peuvent légitimement prononcer sur leur sort. S'il en était autrement, si les habitants d'un territoire pouvaient se former en corps de nation et prononcer eux-mêmes leur séparation de l'État dont ils font partie, ils n'y aurait plus d'États constitués : le droit public aboutirait à l'anarchie, le droit des gens à la guerre, et il n'y aurait d'autre principe de relations entre les gouvernements et les peuples que celui de la force brutale.

Des relations de production et d'échange entre les nations.

VIII. — Tous les traités que l'on vient d'étudier ont ce caractère commun qu'ils résultent des rapports généraux de gouvernement entre les États. Il faut considérer maintenant les traités qui résultent des rapports généraux d'échange et de production entre les nations. Les nations travaillent et échangent les produits de leur travail : l'État est tenu d'assurer l'exercice du travail et la sécurité des échanges. Chaque État a le devoir de respecter les intérêts commerciaux des étrangers dans la mesure où ce respect est conciliable avec les intérêts de ses propres sujets; chaque État a le droit de demander aux autres, dans la mesure la plus équitable, le respect des intérêts commerciaux de ses sujets. L'État est juge souverain en cette matière; il est le seul maître

de décider dans quelles limites une plus ou moins grande liberté d'échanges avec les nations étrangères nuit ou profite au travail national; dans quelles proportions les impôts dont il charge les produits étrangers augmentent ses revenus, favorisent le commerce du pays et en protégent l'industrie; dans quelle mesure ces mêmes impôts entravent le commerce, nuisent à l'industrie en élevant le prix d'objets qui lui sont nécessaires, l'affaiblissent faute de concurrence, et diminuent ainsi la fortune générale du pays. Il n'y a point de contradiction entre ces différents devoirs de l'État, car ils procèdent du même principe. « L'objet du commerce, a dit Montesquieu [1], est l'exportation et l'importation des marchandises en faveur de l'État; et l'objet des douanes est un certain droit sur cette même exportation et importation, aussi en faveur de l'État. Il faut donc que l'État soit neutre entre sa douane et son commerce et qu'il fasse en sorte que ces deux choses ne se croisent point, et alors on y jouit de la liberté du commerce. » Ces devoirs sont les mêmes pour tous les États; mais ils ne peuvent tous en concevoir l'exécution de la même manière, car chacun se trouve placé dans des circonstances différentes : ils n'ont pas tous la même industrie nationale à protéger, ni le même intérêt à faciliter les mêmes échanges. Leur constitution, les événements politiques, les exigences de leurs affaires intérieures les forcent à chercher dans les douanes des ressources plus ou moins étendues.

Il en résulte entre les États un ordre particulier de

[1] *Esprit des lois*, liv. XX, ch. XII.

rapports. Les règles qui régissent ces rapports des Etats sont extrêmement simples et ressortent d'expériences multiples. Les nations dont l'industrie et le commerce sont à l'état naissant, aussi bien que celles dont l'industrie s'affaiblit et dont le commerce périclite, ne peuvent affronter sans protection la concurrence étrangère; dans le premier cas, elles étoufferaient le germe de leur prospérité future; dans le second, elles précipiteraient la ruine de leur commerce et de leur industrie. Les nations au contraire où l'industrie et le commerce, solidement établis, sont en voie de progrès continu, ne redoutent point la concurrence, qui est pour elles un stimulant, et recherchent la liberté des échanges, qui est pour elles un moyen d'assurer à la production nationale un aliment et une rémunération. Les États dont l'industrie et le commerce sont assez actifs pour supporter la concurrence et même en tirer profit, mais qui veulent exploiter cette activité et augmenter les revenus que leur procurent les douanes, altèrent et tarissent les sources de leur prospérité : c'est le commerce et l'industrie qui font la fortune de ces États; restreindre les échanges, alors que la production nationale n'a pas besoin de protection, c'est en troubler le développement et le paralyser. En demandant aux douanes les moyens de satisfaire à des exigences financières, on porte à la fortune nationale une atteinte irrémédiable. Il peut arriver enfin qu'un même État se trouve placé à l'égard des autres dans la nécessité de protéger une certaine industrie, un certain commerce, et d'exciter par la concurrence une autre industrie et un autre commerce.

La nécessité de régler ces relations multiples de production et d'échange a conduit les États à conclure entre eux des arrangements destinés soit à déterminer les taxes que chacun croit utile d'appliquer à tous les produits ou à certains produits étrangers, ce sont les traités de commerce ; soit à établir entre les contractants une communauté complète d'intérêts, ce sont les unions douanières. Les traités de commerce et les unions douanières résultent d'un fait qui est l'existence de relations de production et d'échange entre les nations, et non d'un droit absolu de commerce, qui n'a jamais été ni revendiqué ni reconnu par les États. Les règles que les États suivent dans leurs transactions commerciales résultent de la nécessité où ils sont de respecter les intérêts commerciaux des étrangers et de faire respecter ceux de leurs sujets, et non des systèmes de la protection ou du libre échange, qui ne reposent que sur des conceptions abstraites et ne sauraient fournir aux États des principes généraux de conduite.

Des traités qui résultent de ces relations.

Les traités de commerce ont pour objet de concilier les intérêts respectifs des États dans leurs relations de production et d'échange. Ils sont une transaction entre ces intérêts quand ces intérêts ne s'accordent pas, une fusion de ces intérêts quand ces intérêts sont identiques. La forme sous laquelle sont conclus ces traités, les clauses qu'ils renferment varient suivant les circonstances. Tous les traités de commerce stipulent soit l'entrée en franchise de certains objets, soit, et c'est le cas le plus fréquent, les taxes conventionnelles dont seront chargés d'autres objets, c'est-à-dire qu'ils règlent l'importation, l'exportation, le transit, le transbordement

Des traités de commerce.

et l'entrepôt des marchandises. Ce sont là les clauses essentielles qui caractérisent le traité. On peut en ajouter et on en ajoute souvent d'autres qui sont une conséquence des premières; les principales de ces clauses accessoires sont : 1° l'échange et la circulation des valeurs mobilières, rentes, emprunts, actions, obligations, etc.; 2° la condition des sujets des États contractants dans leurs territoires respectifs; ces clauses comportent une grande extension : depuis la faculté de séjourner, la capacité de posséder et d'acquérir, l'exemption du service militaire et de certains impôts, jusqu'à la faculté d'indigénat, elles peuvent restreindre ou étendre indéfiniment les moyens de passer d'un État dans l'autre, de s'y établir et d'y faire le commerce; 3° les conditions de la navigation maritime; 4° les conditions de la navigation fluviale; 5° les conditions d'établissement des consuls. Ces derniers objets et plusieurs autres, qui peuvent être joints aux traités de commerce, n'en font cependant pas nécessairement partie : ils ressortent de rapports particuliers entre les États. Que les clauses qui déterminent ces rapports soient annexées à un traité de commerce ou forment une convention séparée, elles n'en constituent pas moins par leur nature un traité spécial qui a ses règles propres; à ce titre, elles seront étudiées au chapitre suivant.

Comme les faits sur lesquels les États se fondent pour déterminer les clauses des traités de commerce sont des faits éminemment variables, ces traités sont en général conclus à terme, sauf à se renouveler par tacite reconduction s'ils n'ont pas été dénoncés dans les délais convenus. En outre, les États se réservent souvent le

droit de modifier d'un commun accord certaines dispositions. La coutume qui s'est établie à cet égard repose sur des expériences si nombreuses et si certaines, que tout État a le droit de l'invoquer, et, par suite, de se refuser à contracter des traités de commerce qui seraient qualifiés de perpétuels. La coutume s'est établie également de stipuler dans ces traités que chacun des États contractants jouira des avantages qui seraient accordés ultérieurement à d'autres États par d'autres traités de commerce. Cette stipulation n'est qu'une conséquence naturelle des faits desquels résultent les traités de commerce. Les États qui négocient ces traités cherchent la conciliation la plus équitable entre leurs intérêts; ils s'arrêtent aux clauses qui leur paraissent les plus conformes aux circonstances dans lesquelles ils négocient. Si l'un des contractants accorde à un autre État des avantages particuliers, il ne le fait qu'au détriment de l'autre contractant, et celui-ci est en droit de protester, de déclarer que les conditions du traité sont modifiées, que la valeur du traité en est altérée et que, par suite, il a été commis un abus. C'est pour éviter ces réclamations et les graves inconvénients qui en résulteraient, que les États ont adopté l'usage de s'assurer d'avance et réciproquement tous les avantages que chacun pourrait accorder à d'autres États. Il est d'ailleurs bien difficile de frapper les mêmes objets de taxes différentes, selon qu'ils proviennent de tel ou tel pays : la multiplicité des échanges entre les nations rend à la fois ces dispositions très-onéreuses pour celui qui les applique, très-vexatoires pour celui qui les subit, et très-inefficaces contre celui qui a intérêt à s'y soustraire.

Constituer à certains États des avantages commerciaux au détriment d'autres États, c'est méconnaître le caractère essentiellement pacifique des traités de commerce, puisque, au lieu d'une entente générale entre les États, il en ressortirait, d'une part, des inimitiés et, d'autre part, des alliances déguisées entre quelques-uns d'entre eux.

Des conséquences politiques des traités de commerce.

Les traités de commerce, si l'on n'en considère que l'objet direct, appartiennent à l'ordre économique. Mais ce serait s'exposer à de dangereuses illusions que de les négocier et de les conclure sans tenir compte des conséquences qu'ils entraînent nécessairement dans l'ordre politique. Ces conséquences deviennent de plus en plus importantes, à mesure que la civilisation moderne se développe. Elles étaient déjà évidentes du temps de l'ancien régime : « Deux nations qui négocient ensemble se rendent mutuellement dépendantes, » disait Montesquieu[1]. C'est que les relations de production et d'échange ne sont pas comme les relations de gouvernement, qui n'atteignent le peuple qu'indirectement, par contre-coup, et ne s'exercent que par l'intermédiaire de la personne légale de l'État. Les relations de production et d'échange sont directes entre les individus qui composent les nations; elles atteignent chacun de ces individus dans sa fortune, dans son travail, dans sa famille, c'est-à-dire dans tout ce qui le relie à ses compatriotes, à la nation dont il fait partie, à l'État auquel il appartient. Les liens qui en résultent sont donc, quand ils sont bien préparés, les liens les plus bienfaisants;

[1] *Esprit des lois,* liv. XX, ch. II.

lorsqu'ils sont mal préparés, les liens les plus onéreux qui puissent réunir des États, et, par suite, le fondement des meilleures alliances aussi bien que des pires. Lorsque les communications étaient lentes et incertaines, lorsque les États étaient non-seulement séparés par des lignes de douanes, mais divisés dans leur propre territoire par des douanes intérieures, ces faits s'imposaient à la réflexion des hommes d'État : ils sont aujourd'hui les plus graves peut-être de tous ceux qui doivent les préoccuper. L'invention des machines à vapeur, leur application aux transports de terre et de mer, a confondu en quelque sorte la production de tous les pays; le développement de la richesse mobilière a confondu toutes les fortunes des particuliers : les emprunts d'État sont devenus un des éléments principaux de la richesse mobilière, le sort de ces emprunts est lié à la destinée des gouvernements; la multiplicité des transactions a rendu tous ces éléments de richesse solidaires les uns des autres; enfin la télégraphie électrique a réuni tous les grands marchés en un seul, de sorte qu'il n'y a plus de crise économique qui ne soit la source d'une crise politique dans les relations des États, ni de crise politique qui ne produise des perturbations profondes dans les intérêts économiques de toutes les nations. Les grandes transactions économiques ont pris ainsi un caractère de plus en plus général dans les rapports des États : elles ont subi l'action de la politique, elles ont exercé sur la politique une influence considérable.

Des traités d'union douanière et de leurs

Les traités de commerce ont pour objet de concilier les intérêts des États, les traités d'union douanière ont pour effet de les confondre. Ce sont les plus généraux

conséquences politiques.

de tous les traités de commerce ; ils manifestent d'une manière absolue le caractère de ces traités et en découvrent les extrêmes conséquences dans l'ordre politique. Ces traités sont relativement nouveaux dans l'histoire des transactions internationales. Il n'y a même qu'un exemple bien déterminé et bien connu de traités d'union douanière entre des États souverains et indépendants; c'est le *Zollverein* ou union douanière de l'Allemagne. Il semble donc difficile, au premier abord, de définir le caractère de ces traités sans paraître tirer d'un fait particulier des conclusions générales; mais, à défaut d'exemples directs, l'histoire présente des analogies très-concluantes. La suppression des douanes intérieures entre les différentes provinces d'un État équivaut à l'union douanière entre ces provinces et produit, pour l'ensemble de la nation, les mêmes résultats : on a pu l'observer en France. On a pu observer en Autriche, avant le compromis de 1867, les résultats de l'union douanière entre les diverses fractions d'un État à union réelle ; on peut les observer dans le nouvel État d'Autriche-Hongrie entre les deux grandes fractions d'un État à union personnelle. Les États-Unis et les cantons suisses montrent ce que produit l'union douanière dans une fédération.

Si l'on rapproche les faits qui ont été le résultat de ces unions douanières de ceux qui ont accompagné le développement du *Zollverein* allemand, on observe entre eux des rapports très-marqués d'analogie. L'union douanière librement contractée par des États qui prétendent confondre leurs intérêts économiques tout en demeurant souverains et indépendants; celle qui est une des

formes de l'union politique et un des liens les plus puissants entre des États constitués en fédération ; celle qui, dans un État à union personnelle, a pour objet d'établir une communauté d'intérêts et une certaine dépendance mutuelle entre les États gouvernés par le même souverain ; celle qui, dans un État à union réelle, est imposée par le gouvernement, afin de confondre les intérêts des diverses nations qui composent l'État et d'asseoir plus solidement l'autorité du pouvoir central, et celle qui, dans un État homogène, résulte des progrès de l'unité nationale et de la centralisation administrative, présentent à des degrés différents et dans des conditions diverses les phases d'un même phénomène. Il s'ensuit de là que, si l'on doit hésiter à caractériser les traités d'union douanière avec la même précision que les traités dont il a été fait des expériences nombreuses et concluantes, il est possible dès à présent de les définir, avec de très-grandes probabilités d'exactitude, et de donner un aperçu général des conséquences qui en résultent.

Les traités d'union douanière suppriment toute ligne de douane entre les États qui les concluent ; à partir de la signature du traité, ces États échangent leurs produits entre eux sans aucune entrave ; ils suivent des règles communes dans leur trafic avec les autres États ; ils ne forment plus sous ce rapport qu'un seul État ; ils n'ont plus pour leur commerce qu'une seule frontière. Il devient dès lors difficile de maintenir, entre les États qui ont contracté l'union, des frontières de police ; la circulation des hommes et des choses tend inévitablement à se développer à l'intérieur de l'union : il s'établit un mouve-

vement continuel d'un État vers l'autre. Lorsque les hommes sont ainsi rapprochés; lorsque le commerce et l'industrie sont aussi étroitement liés entre les nations, il est nécessaire que la politique des États en tienne compte. La guerre que soutiendrait un des membres de l'union douanière atteindrait dans l'autre tous les intérêts privés et y bouleverserait toute l'économie du travail et des échanges. Les États qui ont contracté l'union douanière ont donc le même intérêt à éviter la guerre, et cet intérêt est si clair et si impérieux, qu'une alliance défensive est la conséquence à peu près forcée de l'union douanière. Cependant, si l'un des États qui ont contracté l'union douanière a sur les autres une grande supériorité de puissance, les États plus faibles, enchaînés par la nécessité de maintenir l'union douanière, sont conduits à subir la volonté de l'État le plus fort et à le suivre dans ses entreprises politiques : une alliance offensive et défensive se joint alors à l'union douanière, et l'on voit se produire entre les alliés tous les effets que produisent les alliances inégales; mais, en ce cas, ces effets sont encore augmentés par la communauté d'intérêts commerciaux qui s'est établie entre les alliés et qui, fondée sur des combinaisons permanentes de travail et d'échange, les lie avec bien plus de force qu'une combinaison transitoire de politique. Il y a donc des cas où l'union douanière peut aboutir à une altération et même à une suppression complète de la souveraineté et de l'indépendance des États.

Les habitants des pays qui font partie de l'union entretiennent entre eux des relations de plus en plus fré-

quentes : ils ne sont pas, les uns à l'égard des autres, dans la condition d'étrangers, car ils ont des intérêts communs que leurs gouvernements respectifs gèrent en commun ; ils échangent leurs idées en même temps que leurs produits ; une modification dans les mœurs nationales en est la conséquence nécessaire. Il est impossible que la politique intérieure de chacun des États qui font partie de l'union ne réagisse pas sur la politique des autres, que celui où l'on jouit d'une liberté politique plus étendue n'attire pas les esprits libéraux des autres États ; que celui où l'ordre est le mieux assuré n'impose pas une certaine admiration aux hommes laborieux d'un État où le gouvernement est plus précaire ou moins habile. Si les États qui ont contracté l'union ont des gouvernements analogues, si les nations ont des traditions historiques semblables et des aspirations du même ordre, si la culture intellectuelle et morale y est à peu près aussi développée, si aucune d'elles n'a ni la volonté ni les moyens d'empiéter sur les autres, ces conséquences de l'union douanière peuvent être profitables au progrès des nations : le caractère national se modifie, à la vérité, mais il s'étend, il s'élève, et, si toutes les nations unies possèdent une même vitalité et une même énergie morale, une nation nouvelle tend à sortir de leur fusion. Mais si ces conditions n'existent pas, si au contraire une des nations liées par l'union douanière a sur les autres une supériorité de culture intellectuelle et d'énergie morale ; si elle a des traditions solides tandis que celles des autres sont incertaines ; si elle possède en même temps un gouvernement mieux constitué et mieux dirigé, elle arrive fatalement à imposer aux autres ses

mœurs et ses idées; le caractère national des nations plus faibles s'altère et se détruit; au lieu qu'il se forme une nation nouvelle, on voit disparaître des nations anciennes : elles sont absorbées par la nation plus forte et asservies à l'État qui gouverne cette nation.

Le développement commun du travail et de l'industrie active encore cette influence réciproque des nations. La concurrence fortifie les industries vivaces et ruine les industries faibles; les grandes villes industrielles font la loi dans toute l'union; il s'établit entre les membres de l'union un système commun de commerce et d'industrie qui se substitue au système particulier de commerce et d'industrie qui s'était établi dans chaque État; l'économie politique des États particuliers se subordonne à l'économie politique de l'union. Par le fait même de la concurrence, les seules industries qui se maintiennent et prospèrent sont celles qui répondent, non aux ressources et aux besoins de chacun des États associés, mais aux ressources et aux besoins de l'association. Les autres sont condamnées à la ruine; cette ruine provoque des mécontentements et devient dans les États un motif d'opposition qui affaiblit les gouvernements. En revanche, le développement des industries favorisées par l'union forme un lien puissant entre tous les habitants des différents pays qui sont désormais plus intéressés à la prospérité de l'union qu'à celle de leur propre patrie. Il se produit ainsi deux mouvements d'opinion, l'un qui divise les esprits dans les États particuliers, l'autre qui les réunit en dehors de ces États. La constitution d'un parti politique fondé sur le développement de l'union et tendant à subordonner aux intérêts de l'union ceux

des États particuliers en est la conséquence. En même temps que ce mouvement s'opère dans les esprits, les populations tendent à se déplacer et la législation des États tend à leur en faciliter les moyens. La concurrence force les hommes à suivre la destinée des industries; ils sont liés au métier qui les fait vivre, et il faut qu'ils cherchent leur vie aux lieux où ce métier prospère. Les industries ont besoin de bras; les hommes qui cherchent du travail, les industries qui ont besoin de bras demandent à l'État de leur faciliter les moyens de trouver le travail et la main-d'œuvre. Les États associés s'accordent non-seulement pour faciliter la circulation, mais encore pour favoriser l'établissement sur leurs territoires de leurs sujets respectifs; ils leur permettent d'exerçer leur industrie, leur commerce, leur travail, dans les mêmes conditions que les nationaux, et ils sont amenés à simplifier de plus en plus les formalités relatives au domicile et à la naturalisation.

Si les États associés ont des ressources proportionnées, ces conséquences de l'union douanière sont moins sensibles, parce que, aucun d'entre eux n'étant à même de dominer l'industrie des autres, leurs forces se balancent et la concurrence établit chez eux un équilibre plus stable entre la production et l'échange, une meilleure division du travail, une exploitation plus productive des ressources nationales, une répartition plus naturelle des produits. Il ne s'opère pas de grands déplacements de population et ces déplacements n'ont d'autre effet que de fournir des bras à l'industrie qui en manquait, du travail aux hommes qui n'en avaient pas. Les ruines sont peu nombreuses et, par suite, l'opposition moins re-

doutable dans les États particuliers ; le parti de l'union qui tend à se former n'a pour résultat que d'affermir un ordre de choses également favorable à tous les membres de l'union et de créer une force défensive dont profitent tous les États. En un mot, les avantages et les inconvénients s'équilibrent dans la même proportion que les forces des États contractants; ils sont modérés comme les ressources de ces États. Au contraire, lorsque les ressources sont disproportionnées, l'État dans lequel le travail est le mieux organisé, ou dans lequel la nature est la plus féconde, domine nécessairement les autres : il exploite l'union à son profit, au profit de son commerce et de ses industries; les facilités accordées aux sujets respectifs des États, de transporter leur domicile d'un pays dans l'autre, poussent les populations laborieuses vers les grandes villes industrielles dont elles augmentent ainsi la prépondérance. Les États faibles se dépeuplent en même temps qu'ils s'appauvrissent; ils perdent à la fois leurs richesses et les moyens de les recouvrer. Le mécontentement ne se manifeste que dans le sein de ces États ; au contraire, la prospérité augmente, la population s'accroît dans l'État le plus fort, et c'est autour de lui, sous sa direction et à son bénéfice, que se forme et s'affermit le parti politique qui désire le maintien et le développement de l'union.

Enfin il faut à l'union douanière une direction et une administration pour les intérêts communs; il faut assurer la répartition des bénéfices et des charges entre les associés, ainsi que le règlement des rapports de l'union avec les États étrangers. Si les États associés étaient peu nombreux et peu puissants, et que par conséquent

l'union douanière fût médiocrement étendue, ils n'auraient pas besoin de constituer un pouvoir spécial pour la gouverner; ils se contenteraient soit des moyens que leur présentent les relations diplomatiques, soit de la réunion de délégués temporaires désignés à cet effet. Comme les intérêts communs seraient peu considérables, il suffirait à chaque nation du contrôle qu'elle exerce sur les actes de son propre gouvernement pour être assurée que ce gouvernement saura dans l'association défendre les intérêts particuliers de l'État. Mais, lorsque le territoire de l'union est très-vaste et qu'elle embrasse des États nombreux et puissants, ces moyens de gouvernement et de contrôle ne suffisent plus. Il faut à l'union un gouvernement constitué, et aux nations associées un contrôle efficace de ce gouvernement. Le gouvernement s'exerce par des délégués permanents des États, le contrôle par des représentants des nations : il se forme ainsi au-dessus des États associés un gouvernement de l'association. Ce gouvernement et les institutions qui le constituent sont le résultat nécessaire de l'union douanière, ils tendent à en exagérer et à en précipiter tous les effets. Ce gouvernement est naturellement confié à l'État qui domine dans l'union : il en assure la domination. L'assemblée que forment les représentants des nations associées donne une existence légale au parti de l'union et lui fournit un moyen d'action. Sous cette double influence du gouvernement et de l'assemblée, l'union tend à étendre de plus en plus son domaine : elle domine les gouvernements particuliers dans leurs relations avec les États étrangers, car elle règle les plus graves de tous leurs intérêts; elle les entraîne à modi-

fier leur législation intérieure, car, à mesure que l'union s'affermit, la différence des juridictions en matière commerciale et en matière civile, la différence des monnaies, des poids et des mesures, celle des impôts enfin, deviennent pour les nations une source d'embarras et d'inconvénients. L'union se resserre de plus en plus, et, comme le gouvernement fédéral est déjà préparé, l'union politique succède à peu près forcément à l'union douanière.

Sanction des traités d'union douanière.

Ces considérations nous découvrent la sanction des traités d'union douanière; elles permettent en même temps d'indiquer les limites dans lesquelles les États doivent se renfermer lorsqu'ils veulent contracter des unions de ce genre sans enfreindre le principe fondamental du droit des gens en temps de paix, qui est le respect réciproque des devoirs, des droits et des intérêts des États. Il y a, en effet, deux catégories bien différentes d'unions douanières. Les premières sont celles que peuvent conclure des États dont les forces sont équivalentes et les ressources analogues : elles peuvent être bienfaisantes pour les contractants, et, loin de porter atteinte à leur indépendance, elles peuvent les aider à la défendre contre les entreprises ambitieuses d'États plus puissants. Ces unions sont dans l'intérêt général de tous les États : il serait inutile et dangereux de les combattre; ce serait inutile, car, si des États les concluent, c'est qu'elles répondent à une nécessité; ce serait dangereux, car, en s'opposant à l'union d'États de force égale, on pousserait chacun de ces États à chercher dans son union avec un État plus puissant les ressources qu'il n'aurait pu trouver dans une association avec ses égaux.

Quant aux unions douanières que des États plus faibles contractent avec un État plus fort, et qui forment la seconde catégorie de ces traités, on en a montré plus haut les conséquences. L'union douanière alors n'est qu'un acheminement vers l'union politique, et elle y aboutit d'autant plus vite que les bénéfices de l'union sont plus rapides et plus éclatants. L'union, qui semble d'abord n'avoir d'autre résultat que le développement de la richesse publique, conduit nécessairement à l'hégémonie de l'État le plus puissant sur ses associés. L'histoire du Zollverein allemand en est la démonstration péremptoire.

Les unions douanières semblent destinées à prendre, dans le droit des gens moderne, la place qu'occupaient, dans le droit des gens de l'ancien régime, les liens de parenté entre les familles souveraines. Mais les perturbations qu'elles peuvent entraîner dans le système général des États et dans le droit public de chacun d'eux sont bien plus profondes, parce que les alliances qui résultent des unions douanières ont un fondement bien plus solide. Les liens de famille entre les souverains n'unissaient que des personnes : un calcul les avait rapprochés, un autre calcul pouvait les séparer ; la passion ou le caprice pouvait détruire l'œuvre de la politique. Les liens formés par les unions douanières prennent leurs attaches au cœur même des nations et s'appuient sur leurs intérêts les plus essentiels. Ils ne sont point une combinaison arbitraire que la politique peut écarter à sa guise ; ils sont un fait dont les États sont forcés de tenir compte. C'est pourquoi les unions douanières conclues entre des États de force inégale ne sauraient être

indifférentes aux autres États; le devoir qu'a chaque État de défendre sa sécurité au dedans et au dehors peut le mettre dans la nécessité de s'opposer à certaines unions douanières, comme il s'oppose à certaines unions politiques. Lorsque les unions douanières deviennent un instrument de puissance politique, elles peuvent devenir par cela même une cause de conflit entre les États. Les États ont un égal intérêt à prévenir ces conflits, et cet intérêt doit les engager à éviter en cette matière, comme en toute autre, les combinaisons qui, en compromettant l'indépendance et la souveraineté des États faibles, pourraient entraîner des perturbations générales. Si l'on admire avec raison, comme le signe d'un progrès dans le droit des gens, la résolution prise par les plus grands souverains de l'Europe, de renoncer, pour les princes de leur maison, à toute candidature aux trônes de Belgique et de Grèce, on doit reconnaître que, dans des circonstances analogues, il serait aussi expédient et aussi sage aux grands États, qui désirent sincèrement le maintien de la paix, de s'abstenir des unions douanières qui seraient de nature à produire, plus rapidement et plus complétement encore, les mêmes conséquences que les alliances dynastiques.

CHAPITRE IX

DES TRAITÉS SPÉCIAUX

I. — Les traités spéciaux sont ceux qui ne concernent qu'un objet déterminé des relations internationales. Il peut y avoir autant de traités spéciaux qu'il y a de rapports particuliers entre les États. D'autre part, ces rapports particuliers peuvent être réglés en même temps que des rapports plus généraux; le traité spécial est alors un accessoire d'un traité général; mais l'objet du traité spécial n'en est pas moins déterminé, et les règles qui dirigent, en ces matières, la conduite des États demeurent les mêmes sous quelque forme que ce traité spécial soit conclu. On ne se propose point d'énumérer ici tous les objets qui peuvent donner lieu à des traités spéciaux; on se contentera de définir les principaux de ces traités. Des traités spéciaux.

Si l'on mentionne ici les concordats parmi les traités spéciaux, c'est uniquement pour montrer qu'ils ne sauraient en faire partie. Les concordats sont des transactions conclues entre le Saint-Siége et un État pour régler les intérêts religieux des sujets catholiques de cet État. Ils sont négociés et conclus dans les formes diplomatiques, mais ils diffèrent profondément des traités conclus entre des États souverains et indépendants. Lorsque le Pape négocie et conclut un concordat, il n'agit point en qualité de souverain; il négocie Des concordats.

et traite en qualité de chef spirituel des sujets catholiques de l'État avec lequel il fait le concordat. Il en résulte qu'en réalité les concordats font partie du droit public qui règle les rapports de la nation avec l'État, et non du droit des gens qui règle les rapports des États entre eux.

Des traités de limites.

Comme les frontières des États ne sont en général modifiées que par les traités de paix ou par les traités de cession de territoire, la détermination des frontières entre les États accompagne en général ces traités. Mais ces traités étant souvent conclus sous l'empire de circonstances impérieuses, les négociateurs renvoient souvent à des transactions ultérieures la délimitation détaillée des frontières : ils se contentent d'en marquer les points principaux. D'autre part, il arrive que d'un commun accord les États décident de modifier et de reviser leurs frontières. Tels sont les différents objets des traités de limites. La ligne de faîte et le thalweg sont en général pris pour point de départ de ces délimitations lorsque la frontière est déterminée par des montagnes ou des cours d'eau ; dans les autres cas, les usages, les convenances réciproques sont consultés, et la frontière est marquée par des bornes dont la position est fixée par les représentants des États.

Des servitudes.

Le régime des eaux, l'usage des routes, l'exploitation des forêts et beaucoup d'autres objets d'intérêt commun donnent lieu sur les frontières des États à des coutumes qui ont constitué avec le temps de véritables servitudes. Elles ont été souvent constatées et régularisées par des traités. D'autres servitudes ont été imposées à certains États à la suite de guerres et de remaniements territo-

riaux, comme, par exemple, le droit de passage que les traités de Vienne accordaient à la Prusse sur les territoires des États qui séparaient les provinces rhénanes du corps de la monarchie. Ces traités de servitude sont en général une source de conflits, un moyen d'abus pour l'État le plus fort, une cause de vexations pour l'État le plus faible, une menace enfin et une atteinte à son indépendance. Il est sage de les éviter.

Des traités de navigation.

II. — Les stipulations relatives à la navigation sont souvent annexées aux traités de commerce ou fondues dans ces traités; elles ont, en effet, un rapport étroit avec les stipulations commerciales; elles n'en règlent pas moins des intérêts d'un genre particulier; à ce titre, elles forment souvent l'objet de traités spéciaux, et elles conservent leur caractère alors même qu'elles sont comprises dans un traité général. Parmi les traités de navigation, il faut distinguer ceux qui concernent la navigation maritime et ceux qui concernent la navigation fluviale.

Navigation maritime.

Les traités qui concernent la navigation maritime seront définis et étudiés au livre III, qui a pour objet le droit des gens maritime.

Navigation fluviale.

Les traités de navigation fluviale ont pour objet de régler les péages, le transit des marchandises, le pilotage et en général la police de la navigation fluviale dans les cours d'eau ou dans les lacs qui séparent deux États ou traversent le territoire de plusieurs États. Ces traités résultent de la nécessité où sont les États riverains et les États traversés par un fleuve de concilier leurs intérêts respectifs : ils se fondent à la fois sur le

principe de la souveraineté des États et sur celui de la dépendance des nations. L'État, en vertu de sa souveraineté, est maître des cours d'eau qui traversent son territoire; tout État riverain d'un fleuve ou d'un lac est maître souverain de la rive qu'il occupe; aucun autre État n'est en droit d'exiger de lui qu'il renonce à ses droits souverains ou les altère en quelque façon que ce soit. Mais comme les autres États qui sont riverains du fleuve ou du lac ont les mêmes droits, comme les nations représentées par ces États négocient entre elles et ont le même intérêt à se servir du moyen de communication que leur fournissent le fleuve ou le lac, il est d'une bonne politique de concilier ces intérêts. Les États qui entretiennent entre eux des relations pacifiques n'ont point de raisons de s'y refuser, et c'est parce qu'ils sont maîtres souverains des parties du fleuve ou du lac qui touchent leur territoire, qu'ils règlent ces intérêts par les traités de navigation fluviale. Aucun d'entre eux ne peut, sans violer les principes élémentaires du droit des gens, exiger d'un autre la libre navigation de ses fleuves; mais tous ont les mêmes motifs de suivre en cette matière le principe général du droit des gens en temps de paix, qui est le respect de leurs devoirs, de leurs droits et de leurs intérêts respectifs. Les fleuves qui traversent un grand nombre d'États différents sont naturellement ceux dont la navigation soulève le plus de difficultés et nécessite les transactions les plus nombreuses. C'est dans ce cas que les traités de navigation sont le plus indispensables aux États situés sur le cours supérieur du fleuve et les concessions les plus commandées aux États riverains de l'embou-

chure. Les traités contiennent des clauses relatives au règlement des conflits, organisent des juridictions à cet effet, distribuent les dépenses d'entretien entre les contractants, en un mot, déterminent les conditions de l'exploitation commune. Les intérêts communs se multiplient et les objets de transactions deviennent plus complexes à mesure que l'on approche de l'embouchure des fleuves; mais alors ces objets se lient étroitement au droit des gens maritime, et ils seront, en conséquence, étudiés dans le livre III.

Des traités et conventions consulaires.

III. — Les traités et les conventions consulaires ont pour objet de régler les droits et les devoirs des consuls respectifs des États contractants. Comme les consuls sont à l'extérieur les représentants de leur nation, il n'y a point de traités spéciaux qui intéressent davantage les sujets des États; il n'y en a point non plus dans lesquels il soit plus nécessaire de tenir compte des ressemblances des mœurs et des coutumes ou de leurs différences. On a fait connaître au chapitre des consulats quelles étaient en général les stipulations des traités et des conventions consulaires. Il arrive assez souvent que les États, au lieu de conclure un traité consulaire spécial, introduisent dans un traité de commerce ou dans un traité de navigation des stipulations relatives aux consuls. L'usage s'est établi dans beaucoup de ces traités de stipuler une réciprocité complète entre les États. Lorsque les États ont des constitutions et des lois analogues, cette réciprocité peut être réelle et ne présenter ni inconvénients, ni difficultés. Mais dès que les constitutions et les lois dif-

fèrent, les États ne peuvent pas toujours exiger pour leurs consuls des prérogatives qu'ils accordent chez eux aux consuls étrangers : ils les accordent parce qu'elles ne contredisent point leur législation ; les exiger dans des pays où elles seraient contradictoires à la législation locale serait prétendre imposer à ce pays une législation étrangère. Les meilleurs traités consulaires sont ceux qui stipulent pour les consuls les conditions les plus conformes aux mœurs, à la constitution et aux lois de l'État où ces agents doivent exercer leurs fonctions : la véritable réciprocité consiste pour chaque État à accorder aux autres le traitement le plus favorable dans la mesure et sous les formes que comporte sa législation intérieure.

Capitulations.

On a vu que dans les États non chrétiens les consuls, outre leurs attributions ordinaires, exercent des fonctions judiciaires et possèdent des prérogatives très-étendues. Les transactions qui ont été conclues à cet effet entre la Turquie, les États barbaresques et les puissances européennes, portent le nom général de capitulations. Des traités du même genre ont été signés avec la Chine et le Japon depuis que les rapports entre ces empires et l'Europe ont pris une forme plus régulière.

Des traités de juridiction.

L'organisation du régime judiciaire des chrétiens dans leurs rapports entre eux et dans leurs rapports avec les non chrétiens n'est pas partout réglée par des capitulations, et les capitulations ne règlent pas tous les cas qui peuvent se présenter. Là où ces traités sont insuffisants, on a vu que la coutume y suppléait. Il en était ainsi en Égypte. A mesure que les relations se multiplièrent et qu'un plus grand nombre de chrétiens

appartenant à des nations différentes venaient exercer leur travail en Égypte, cet état de choses produisit des conflits de juridiction auxquels les gouvernements intéressés ont voulu mettre fin. Une conférence s'est réunie à cet effet au Caire et a élaboré, d'accord avec le vice-roi d'Égypte, un projet de réforme judiciaire, qui a été adopté successivement par tous les États qui avaient pris part à la conférence (1873-1875). La convention que ces puissances ont signée organise des tribunaux mixtes pour les procès mixtes en Égypte et pour les causes criminelles dans lesquelles sont impliqués des étrangers. Cette organisation a été acceptée pour une période de cinq ans, après laquelle chacun des contractants restera libre, soit de revenir à l'ancien ordre de choses, soit d'aviser avec le gouvernement égyptien à d'autres combinaisons. Cette convention est l'exemple le plus complet d'un traité de juridiction.

Des conventions du même genre, mais naturellement plus limitées, ont été conclues à diverses reprises entre des États européens pour régler des affaires mixtes d'une nature spéciale, telles, par exemple, que les conflits des négociants étrangers avec les négociants du pays, ou ceux qui résultent des mesures prises pour établir la police de la navigation dans les fleuves qui traversent le territoire de plusieurs États.

Des conventions relatives à la propriété littéraire et artistique

IV. — Comme la législation intérieure des États est arrivée à garantir aux écrivains et aux artistes nationaux, à leurs héritiers et à leurs ayants cause, la propriété de leurs ouvrages, il a paru nécessaire d'étendre cette garantie au delà des frontières : autrement la con-

trefaçon en eût beaucoup diminué la portée. En même temps, il a paru naturel d'accorder cette garantie aux écrivains et artistes étrangers. Partout où les législations intérieures étaient analogues, l'accord s'est aisément établi; il a été plus difficile quand les législations différaient. Cet accord s'est établi au moyen de conventions spéciales. Elles énumèrent les objets dont la propriété est garantie, tels que les livres, brochures, compositions musicales, dessins, peintures, sculptures; elles assurent la poursuite des contrefacteurs et déterminent les conditions que doivent remplir les auteurs pour jouir du bénéfice de la garantie. Ces traités reposent sur le principe que chaque État contractant reconnaît aux écrivains et aux artistes sujets de l'autre État les mêmes droits de propriété artistique et littéraire qu'à ses propres sujets. Toutefois on ajoute souvent la réserve que les droits d'un écrivain et d'un artiste à l'étranger ne peuvent dépasser ceux qu'il possède dans sa propre patrie. Ainsi les écrivains et les artistes des États contractants possèdent à l'étranger soit les mêmes droits que dans leur pays, soit les mêmes droits que les habitants du pays étranger. Ces traités sont tous temporaires. Ils constituent une amélioration incontestable dans les rapports des nations. Ils comportent de nombreux développements surtout dans les clauses relatives à la poursuite des contrefacteurs et aux formalités nécessaires pour bénéficier de ces clauses. Un congrès réuni à Bruxelles en 1858 a émis le vœu que la reconnaissance de la propriété artistique et littéraire devînt un principe de la législation intérieure de tous les États; que les étrangers fussent, sous ce rapport, assimilés

aux nationaux; qu'il leur suffit pour bénéficier de la garantie d'avoir rempli dans leur propre pays les formalités nécessaires; que tous les États adoptassent, en cette matière, une législation uniforme. C'était anticiper sur l'œuvre du temps : la législation intérieure des États ne saurait être brusquement modifiée, et pour que les résultats indiqués par le congrès de Bruxelles pussent être réalisés, il faudrait auparavant que l'expérience eût démontré la nécessité de ces réformes et que les États eussent trouvé moyen de les opérer sans altérer l'économie de leur législation.

Propriété industrielle.

Des arrangements du même genre ont été conclus pour assurer à l'étranger la propriété des marques de fabriques, étiquettes, dessins, etc., appartenant aux nationaux de chaque État. Ces clauses sont souvent comprises soit dans un traité de commerce, soit dans un traité relatif à la propriété artistique et littéraire.

Des traités d'extradition.

V. — Du fait que des États, à l'intérieur de leurs frontières, répriment d'une manière analogue des crimes et des délits commis contre les personnes et les propriétés; du fait que ces États possèdent un statut commun, qu'ils entretiennent entre eux des relations pacifiques et amicales; de l'intérêt qu'ils ont à se prêter aide et assistance dans l'exercice d'un de leurs principaux devoirs qui est le maintien de l'ordre social; de la nécessité où ils se sont trouvés de s'entendre pour garantir ces intérêts communs, sont résultés les traités d'extradition. « L'extradition est l'acte par lequel un État livre un individu reconnu coupable d'une infraction commise hors de son territoire à un autre État qui le réclame et qui

est compétent pour le juger et le punir[1]. » Les traités d'extradition déterminent les conditions dans lesquelles l'extradition peut être réclamée et obtenue. Ces conditions diffèrent selon la législation intérieure des États qui concluent le traité, et l'on est encore bien éloigné de posséder en cette matière des principes généralement reconnus et acceptés. Toutefois, tous les traités d'extradition ont un caractère commun duquel résultent certaines règles essentielles dont les États ont reconnu qu'il était nécessaire de tenir compte.

L'extradition n'est ni un droit pour l'État qui la réclame ni un devoir pour l'État dont elle est réclamée. Elle repose sur des traités que les États concluent en vertu de leur souveraineté, et elle est une des formes de l'exercice de cette souveraineté. Du caractère même de l'extradition, il ressort que pour qu'elle soit organisée entre des États, il faut que ces États possèdent un statut commun : un État qui consentirait à livrer un homme coupable d'un acte que sa propre législation ne punit pas abdiquerait sur ce point sa souveraineté et subordonnerait sa législation intérieure à celle d'un État étranger; c'est ainsi que l'esclave qui s'enfuit devient libre sur le territoire d'un État qui ne reconnaît point l'esclavage, et que l'Espagne excepte de l'extradition les coupables auxquels elle accorde un droit d'asile dans les églises. C'est pour les mêmes motifs qu'il ne peut exister d'extradition pour des crimes et délits politiques, car ces crimes et ces délits n'existent pas pour l'État hors duquel ils ont été commis : ce sont des crimes et

[1] Billot, *Traité de l'extradition*, Ire partie, ch. I.

des délits contre l'État, l'État contre lequel ils sont commis en est seul atteint ; les autres ne peuvent ni les reconnaître, ni les punir ; autrement ils subordonneraient leur constitution et leur politique à la constitution et à la politique d'un État étranger ; ils ne seraient plus souverains. Une clause de ce genre ne saurait donc figurer dans un traité d'extradition. Lorsque des États ont conclu entre eux des arrangements de cette nature, ils ont fait, en réalité, sous le nom de traités d'extradition, des actes d'intervention, et les conventions qu'ils signaient n'étaient pas des traités d'extradition, mais des traités d'alliance : telle fut, par exemple, la convention conclue, lors de la dernière insurrection de Pologne, entre la Russie et la Prusse pour l'arrestation et la remise réciproque de leurs sujets polonais insurgés.

Les autres règles générales qui régissent les traités d'extradition dérivent également du caractère de ces traités. Ainsi certaines infractions, bien que punies par les lois de l'État où le coupable se réfugie, ne donnent pas lieu à l'extradition, parce que l'exil volontaire auquel cet homme se condamne pour échapper aux lois de son pays paraît une peine suffisante, et que l'extradition a pour objet d'assurer la répression des infractions, non de l'aggraver. Les individus qui sont poursuivis pour une infraction commise à l'étranger, et qui se réfugient dans leur patrie, ne sauraient être livrés par l'État dont ils sont sujets à l'État sur le territoire duquel ils ont commis le crime ou le délit ; en un mot, les nationaux ne sont point passibles d'extradition. L'objet principal de l'extradition est pour chaque État d'empêcher ses nationaux de se soustraire à l'action de la justice

nationale : du moment qu'ils tombent sous cette action, l'État ne peut abondonner aux tribunaux étrangers le droit qu'il possède de les juger. D'autre part, le fait qu'un individu est accusé d'un crime ou d'un délit ne dispense pas l'État dont il est sujet de lui accorder la protection à laquelle il a droit; dans ce cas, cette protection consiste à soumettre l'accusé à ses juges naturels, et l'État ne saurait admettre que des juges étrangers puissent remplir ce devoir avec plus d'équité et d'impartialité que les siens. Mais ce devoir, il est tenu de le remplir, et l'accusé doit passer en jugement, sans quoi l'État auquel il appartient se ferait son complice et manquerait au respect qu'il doit à l'État étranger. Lorsque l'accusé dont l'extradition est réclamée appartient à une tierce puissance, l'État requis doit en avertir cette puissance et lui démontrer que, d'après les traités, il est tenu d'accorder l'extradition. Enfin les attentats contre les personnes souveraines doivent donner lieu à l'extradition ; ils ne sauraient être considérés comme des crimes politiques : ils sont des assassinats, et l'extrême importance des conséquences qu'ils entraînent ne peut en atténuer la gravité.

Des conventions relatives à l'exécution des jugements.

Les conventions pour l'exécution des jugements reposent sur le même fondement que les traités d'extradition; elles ont pour objet d'assurer dans les États contractants une action prompte et régulière de la justice civile et commerciale; elles déterminent les conditions nécessaires pour qu'un jugement rendu dans un des États contractants par les autorités compétentes emporte dans l'autre État ses effets naturels, tels par exemple que l'hypothèque, la vente, etc.

Ces conventions contiennent souvent des clauses relatives à la remise réciproque des significations, citations, commissions rogatoires en matière civile et criminelle. Les conventions d'assistance judiciaire sont destinées à assurer aux sujets respectifs des États contractants le bénéfice de l'assistance telle qu'elle est organisée dans chaque État.

Assistance judiciaire.

VI. — Le développement des relations commerciales entre les nations a fait ressortir de plus en plus les inconvénients de la multiplicité des systèmes monétaires. La pensée est venue naturellement d'y remédier en établissant un système monétaire commun à tous les États. Il semblait au premier abord que l'exécution de ce projet ne dût rencontrer que des difficultés matérielles : il devait suffire, pour les surmonter, d'un accord entre les gouvernements. Cet accord ne s'est point établi et ne paraît pas en voie de s'établir. Il n'existe que des unions monétaires restreintes ; la difficulté que les contractants ont eue à les former, les circonstances particulières dans lesquelles elles se sont conclues montrent que l'uniformité des monnaies est un problème dont la solution pratique est encore éloignée. La France avait distribué ses monnaies d'après son système général de poids et mesures, dit système métrique. La Belgique, la Suisse et l'Italie avaient tour à tour adopté ce système. La France leur proposa de conclure avec elle un traité qui rendrait leurs monnaies entièrement conformes. Comme les systèmes particuliers de ces États étaient identiques, l'accord fut relativement facile, et, par une convention signée le 23 décembre 1865, les quatre États

Des conventions monétaires.

décidèrent de donner à leurs pièces d'or et d'argent le même titre, le même poids et le même diamètre. L'article 12 de cette convention attribuait à tout État qui adopterait le système monétaire de l'union la faculté d'accéder à la convention. La France fit appel aux autres États européens et leur proposa de hâter cette transformation. Des délégués de ces États et des États-Unis d'Amérique se réunirent à cet effet à Paris, en 1867. Après de laborieuses délibérations, ils arrêtèrent les principes suivants, comme devant servir de fondement à l'union monétaire générale : unité d'étalon, c'est-à-dire adoption d'un type commun servant à régler le poids, le titre et le métal; unité de poids; unité de titre; division des monnaies d'après le système décimal; adoption de la pièce de cinq francs comme unité monétaire. Les déclarations de la conférence n'avaient qu'une valeur consultative. L'Autriche les accepta et signa le 31 juillet 1867 un traité avec la France; la Grèce en fit autant et entra dans l'union à partir du 1er janvier 1869. Depuis lors, l'empire d'Allemagne a modifié son système monétaire, et l'a organisé d'après un principe différent. Des considérations financières et des prétentions nationales l'y ont engagé. L'établissement de l'unité monétaire en Europe a été ainsi indéfiniment retardé. Il ressort de là que pour que cette unité s'établisse, il faut que les États aient été amenés par les circonstances à se donner un système de monnaies identiques; s'ils ont des monnaies différentes et si des combinaisons politiques ou des préoccupations d'amour-propre s'opposent à ce qu'ils modifient leur système monétaire, l'union monétaire est impossible. Dans tous les cas et

comme toutes les transactions de l'ordre économique, les conventions monétaires ne sont conclues que pour une durée limitée.

Des conventions postales.

Les postes sont un service public dans tous les États; elles sont pour plusieurs d'entre eux une source de revenu. Dans l'organisation du service des postes, les gouvernements ont à considérer un double intérêt : celui des nations, qui est la facilité des communications, et celui de l'État qui est la bonne gestion des finances publiques. Les chemins de fer, en multipliant les communications, ont beaucoup simplifié le service des postes; les États qui avaient longtemps taxé les lettres d'après les distances sont arrivés à les frapper d'une taxe uniforme dans tout leur territoire. Dans les relations postales qu'ils ont entre eux, les États n'ont pas tous les mêmes intérêts à ménager; ceux, par exemple, qui transportent sur leur territoire un grand nombre de correspondances venues de l'étranger et destinées à l'étranger, ne sont pas dans les mêmes conditions que ceux qui reçoivent et expédient surtout les correspondances de leurs nationaux. Les conventions postales ont pour objet de concilier ces divers intérêts : il en a été conclu un grand nombre dans ces dernières années. Les motifs qui avaient conduit les États à établir à l'intérieur de leurs frontières une taxe postale uniforme ont amené plusieurs d'entre eux à appliquer le même système dans l'organisation de leurs services de poste. A la suite d'un congrès tenu à Berne, les États européens ont signé le 9 octobre 1874 un traité d'union postale : ils s'engagent tous à transporter les lettres qui leur sont respectivement destinées et appliquent à ces lettres un sys-

tème de taxes qui est le même pour toutes, quelles que soient les distances. Ce traité est temporaire, et il ne peut y être apporté de modifications que du consentement de toutes les parties contractantes.

Des conventions télégraphiques.

Les communications qui s'opèrent au moyen des fils électriques ont pris dès leur origine un caractère international et ont nécessité une entente entre les États. Comme il s'agissait d'une invention nouvelle et que tous les États l'appliquaient à peu près de la même façon à leurs services, comme ils n'avaient ni à tenir compte d'usages établis, ni à modifier à cet égard leur système de finances, l'entente s'établit aisément. Les conventions télégraphiques ont pour objet de régler la transmission des dépêches et le tarif qui y est appliqué. Les États se réservent naturellement le droit d'appliquer à ces dépêches les mesures de police qui leur paraissent nécessaires à leur sécurité. Il a été conclu un grand nombre de conventions spéciales à cet effet. Un traité qui a été signé à Paris le 17 mai 1865, et complété le 21 juillet 1868, a établi un système uniforme pour les rapports télégraphiques de toutes les puissances de l'Europe.

Des conventions relatives aux chemins de fer.

Les communications par les chemins de fer ont nécessité également des transactions entre les États. Il a fallu régler les conditions du transit des voyageurs et des marchandises à travers les États, le service des douanes, celui des stations communes, les travaux à exécuter en commun, la surveillance à exercer, etc. De là sont résultées les conventions relatives aux chemins de fer. Ce sont toujours les États qui les concluent, encore que les chemins de fer aient été construits et soient ex-

ploités par des particuliers. Les raisons qui font que les États dans l'intérieur de leurs frontières ont seuls le droit d'autoriser la construction des voies ferrées font aussi que les États ont seuls qualité pour régler l'exploitation de ces voies ferrées sur leurs frontières respectives. Ils ont à considérer dans ces transactions non-seulement la facilité des communications, mais encore la bonne gestion de leurs services de douane et de police, surtout la sécurité de leurs frontières.

Des conséquences politiques des traités spéciaux et de leur sanction.

VII. — Considérés en eux-mêmes et chacun en particulier, les traités que l'on vient d'étudier sont fort simples : chacun tend à améliorer sous un rapport déterminé les relations des nations et des États. Considérés dans leur ensemble, ils tendent à établir entre les États une certaine uniformité dans l'économie politique et dans les lois. Cette tendance est manifeste : on ne s'est pas contenté de la constater et d'en étudier le développement, on y a vu un but à atteindre, l'application d'une loi de l'histoire, et l'on en a fait le fondement d'un système complet de droit des gens. Les traités spéciaux ont paru le moyen le plus sûr d'appliquer ce système; on a réclamé comme un instrument de progrès pour la civilisation la multiplication et l'extension de ces traité, set en particulier de ceux qui, comme les conventions monétaires, postales, télégraphiques, les conventions relatives aux chemins de fer, à l'exécution des jugements et à la propriété industrielle, artistique, littéraire, tendent le plus directement à faciliter les relations des hommes, à augmenter la solidarité des nations, à établir l'uniformité dans les lois. Pour

apprécier la portée réelle de ces théories, il faut examiner de plus près le caractère des traités spéciaux, dans les rapports qu'ils ont les uns avec les autres et avec l'ensemble des faits sur lesquels repose le droit des gens.

Caractère des traités spéciaux.

Ils ont un caractère commun qui les distingue des traités généraux : ils ne reposent pas, comme ces traités, sur une réciprocité complète d'obligations et de droits, mais sur une identité complète d'intérêts, qui ressort soit du statut commun, comme dans les traités d'extradition et dans les conventions relatives à la propriété industrielle, artistique et littéraire ; soit de la nécessité d'établir une organisation commune de certains services publics, comme dans les conventions consulaires ou les conventions postales. Cette identité d'intérêts, les États la constatent et en règlent les effets ; ils la développent, ils ne la créent pas, encore moins peuvent-ils y suppléer là où elle n'existe pas. Or, elle est le fondement des traités spéciaux ; si elle manque, ces traités ne sont que des formules vaines et ne contiennent que des stipulations abusives. C'est encore ici un des caractères qui séparent ces traités des traités généraux : tous les États ont le devoir de pratiquer à l'égard des autres et le droit d'exiger d'eux le respect des intérêts généraux des nations qu'ils représentent ; mais lorsqu'il s'agit de constater des intérêts communs et d'en régler les effets, les États ne sauraient rien exiger les uns des autres. Nul n'a le devoir de modifier son organisation intérieure selon les intérêts des étrangers ; nul n'a le droit d'exiger des autres qu'ils organisent leurs constitutions intérieures conformément à des intérêts étrangers. Ces transactions

résultent du progrès de la civilisation : ce progrès ne se commande pas. Il n'existe point un droit primordial et absolu en vertu duquel un État peut exiger d'un autre un règlement commun de leurs intérêts particuliers; mais il existe des intérêts communs, et, là où ils existent, les États peuvent les régler en commun et chercher à les développer : c'est une question de convenance, de courtoisie et de politique dont ils sont les seuls arbitres.

L'identité des intérêts sur laquelle se fondent les traités spéciaux, l'uniformité de législation qui est à la fois une cause et une conséquence de ces traités, sont des faits, comme les relations de production et d'échange entre les nations; la tendance vers l'uniformité de législation est un système comme le libre échange; ni ces faits, ni ces systèmes ne constituent des droits. Ils n'entraînent pas même un progrès certain dans les rapports des nations et dans la civilisation générale. Les transactions qui en résultent sont indifférentes par elles-mêmes : comme tous les traités, elles déterminent des rapports entre les États, et toute leur valeur dépend de l'intelligence et de la sincérité avec lesquelles ces rapports sont exprimés. Ainsi toutes les nations ont intérêt à multiplier leurs correspondances postales; il semble que le commerce doit nécessairement en profiter et que l'échange des idées doit activer les progrès de la civilisation. Mais ce n'est pas la multiplicité des lettres qui produit ces résultats ; ce sont les idées contenues dans les lettres et les faits qui en résultent. Il s'agit donc moins de savoir si l'on correspondra plus ou moins aisément avec telle nation, que de savoir si cette cor-

Exemple tiré des conventions postales.

respondance apportera des éléments de progrès ou des éléments de corruption. Dans les relations économiques des nations, ces effets des traités de poste sont très-sensibles parce qu'ils sont très-grossiers. Ainsi l'on a vu récemment en Europe le pays où les communications postales étaient encore relativement lentes et contenues arriver et se maintenir, malgré une guerre désastreuse, au plus haut degré de prospérité matérielle : c'est que l'industrie y était à la fois entreprenante et sage, que les transactions financières y étaient sûres, le commerce prudent et éclairé ; on y travaillait beaucoup plus qu'on n'y jouait : dans ces conditions, il importait médiocrement que les correspondances coûtassent quelques milliers de francs de plus aux commerçants, ils n'y recherchaient que des renseignements exacts pour des affaires sérieuses et ils ne s'attachaient qu'à cela. Tandis que ce phénomène s'accomplissait en France, un phénomène absolument contraire s'accomplissait en Allemagne et en Autriche, malgré les grands succès militaires de la Prusse et l'état de paix dont jouissait l'Autriche. La crise industrielle et financière y était devenue en quelque sorte un état normal : c'est qu'on y spéculait plus qu'on y travaillait ; des entreprises aléatoires se fondaient coup sur coup, les transactions de finances se transformaient en une loterie générale ; par suite de la division des actions et parts d'actions, l'industrie subissait la même transformation ; on jouait partout et sur toutes les valeurs ; comme les communications étaient simples et peu coûteuses, le jeu s'étendait au pays tout entier, et les spéculations de bourse, qui bouleversaient les marchés de Vienne et de Berlin, allaient ruiner des

spéculateurs aveugles au fond d'un village ignoré de Spessart ou du Brandebourg; le télégraphe multipliait encore ces causes de dissolution financière en précipitant les transactions. Il faut conclure de là que la facilité des correspondances est un bien pour le commerce quand elle propage les renseignements sûrs et active le travail sérieux, un mal quand elle développe les affaires incertaines et active la spéculation aléatoire. Si l'on considère le développement intellectuel, moral, social et politique des nations, ces résultats sont moins sensibles parce qu'ils sont plus lents; ils n'en sont pas moins assurés. La facilité des communications postales favorise certainement la science; elle maintient l'esprit national en permettant aux nationaux qui sont à l'étranger d'entretenir des rapports fréquents avec leur patrie et leur famille; mais en même temps qu'elles fortifient ces éléments de progrès et de stabilité, les communications postales développent des éléments de corruption sociale, et elles les développent de plus en plus à mesure qu'elles sont moins coûteuses : les grossières superstitions de la démagogie se propagent; les partis anarchiques s'entendent et s'unissent; ils s'habituent à chercher dans l'union avec des étrangers la réalisation des rêves qui les obsèdent ou des convoitises qui les agitent; il en ressort un grand danger pour les États et un grand affaiblissement dans l'esprit national. Le cosmopolitisme emprunte ainsi aux États mêmes un moyen légal de préparer leur dissolution.

Exemple tiré des conventions pour

On constaterait des effets analogues en étudiant de près la plupart des traités spéciaux. On se contentera de citer encore deux exemples empruntés à des traités

l'exécution des jugements.

d'un ordre différent. Les conventions pour l'exécution des jugements reposent sur le statut commun; mais, pour que ces traités soient bienfaisants, il ne suffit pas que les codes soient analogues dans deux pays, il faut que les mœurs auxquelles s'appliquent ces codes et qui en décident la valeur pratique soient les mêmes de part et d'autre : un pays où les mœurs sont honnêtes, où la magistrature est instruite et intègre, ne saurait subir, sans altérer profondément sa constitution sociale et porter atteinte au respect de ses lois, les jugements rendus dans un pays où les mœurs sont relâchées, la magistrature ignorante et vénale. Un traité pour l'exécution des jugements ne serait alors qu'une cause de décadence pour la nation et d'affaiblissement pour l'État.

Exemple tiré des conventions de chemins de fer.

Les conventions de chemins de fer organisent un système commun d'exploitation et font régner des proportions communes dans la construction des machines et des voies ferrées : en temps de paix, ce sont autant de moyens d'activer les communications et de favoriser les relations pacifiques des États; mais que la guerre éclate, l'instrument de prospérité se transforme en un instrument de ruine; les voies ferrées ayant la même dimension, l'envahisseur s'en sert pour jeter sur l'envahi la masse de ses armées, les pousser au cœur du pays et les ravitailler promptement et sûrement.

Règles générales et sanction des traités spéciaux.

Ces exemples suffisent pour faire comprendre que les traités spéciaux doivent être considérés sous plusieurs rapports différents, qu'ils ne sont pas aussi simples ni aussi sûrement bienfaisants qu'ils le paraissent au premier aspect, qu'il y a enfin pour ces traités

des règles qui en marquent les limites et en assurent la sanction.

Lorsque les nations ont des mœurs analogues, des traditions du même ordre, des ressources proportionnées, des intérêts identiques; lorsque les États cherchent à favoriser le développement de ces intérêts et non l'extension de leur puissance, les traités spéciaux qu'ils concluent entre eux reposent sur un fondement solide. Ces traités affermissent la paix; ils permettent aux nations de profiter de leurs progrès respectifs; ils développent entre elles des relations avantageuses; des progrès nouveaux en découlent pour chacune sans que son caractère national et son originalité en soient sérieusement altérés et que l'indépendance de l'État en soit compromise. Lors au contraire que les États qui concluent des traités spéciaux représentent des nations qui diffèrent par leurs origines, leurs constitutions, leurs traditions et leurs intérêts, la solidarité qui s'établit entre les nations et la communauté d'organisation qui en résulte dans les États ne profitent qu'à la nation la mieux organisée et à l'État le plus fort. Les nations tendent à se confondre, et l'État le plus fort tend à absorber les autres. Suivant les circonstances, cette double tendance peut être favorable ou nuisible aux nations et à l'État qui tend à les dominer. Si ce phénomène se produit entre des nations incomplétement développées et un État pourvu d'une organisation supérieure, la fusion s'opère au profit de cet État sans nuire aux nations qu'il absorbe : il peut les rassembler, les grouper en un corps de nation nouveau parce qu'elles sont encore assez souples pour se transformer sans

perdre leurs qualités originales. Mais si les nations sont constituées depuis longtemps, les influences qu'elles subissent altèrent leur caractère, détruisent leur originalité, les dissocient, en un mot, et ne les transforment pas. Dans ces conditions, les États faibles sont encore plus promptement absorbés par l'État le plus fort, mais les conséquences de ce fait ne sont pas moins désastreuses pour cet État que pour les nations qu'il domine et qu'il a voulu exploiter. Au lieu de gouverner une nation nouvelle, il commande à une multitude d'hommes sans traditions communes, sans affections semblables; sa puissance n'a plus de fondement : aux intérêts identiques, qui sont seuls capables de former les unions solides, il est forcé de substituer l'unité factice d'une domination centralisée. Les causes qui l'avaient aidé à ruiner les États plus faibles le ruinent à son tour.

L'antiquité en fournit un exemple remarquable[1]. Lorsque Rome eut soumis à son empire tous les peuples qu'elle voulait dominer, soit qu'elle les eût simplement assujettis, soit qu'elle leur eût imposé son alliance, ces peuples perdirent successivement leur religion municipale, leur gouvernement, leur droit privé. Il ne resta debout qu'une cité, qui était Rome ; et le seul moyen pour les peuples assujettis ou alliés de recouvrer un droit public fut de devenir citoyens romains. Alors, dit Montesquieu, traitant des causes de la perte de Rome, « Rome ne fut plus cette ville dont le peuple n'avait eu qu'un même esprit, la ville déchirée ne forma plus un tout ensemble... on ne vit plus Rome des

[1] Cf. Fustel de Coulanges, *Cité antique*, liv. V, ch. II.

mêmes yeux, on n'eut plus le même amour pour la patrie, et les sentiments romains ne furent plus[1]. » Rome avait tiré sa grandeur des oppositions qu'elle rencontrait dans les peuples étrangers; lorsqu'elle eut étouffé ces oppositions, assimilé les peuples, détruit leurs institutions, anéanti leur originalité nationale, elle ne trouva plus autour d'elle que le vide qu'elle avait fait, sa grandeur resta sans soutien et son génie disparut. Sans doute, dans les temps modernes, les rapports des États et des nations ne sont plus ce qu'ils étaient du temps des Romains; mais, sous des formes différentes, les mêmes causes produisent les mêmes effets. Seulement, comme ces effets sont plus rapides, ils deviennent plus sensibles, et il n'est pas impossible d'y remédier. De même que la république romaine, qu'elle fut constamment préoccupée d'imiter, la Révolution française prétendit fonder son empire sur des traités qui établiraient l'identité des intérêts et des lois; elle crut que des décrets exécutés par des armées vaillantes seraient capables de modifier la nature des choses : malgré la force de plusieurs des principes sur lesquels s'appuyait la Révolution, malgré le génie de Napoléon qui continua son œuvre, cette œuvre fut stérile et s'écroula. Il ne s'est pas moins trouvé des philosophes pour en déduire un système de politique nouvelle, des nations pour l'adopter, des ambitieux pour en profiter. Et comme ce système se présente sous des dehors à la fois séduisants et modestes, comme il s'appuie justement sur les transactions par lesquelles les États règlent leurs inté-

[1] *Grandeur et décadence des Romains*, ch. IX.

rêts identiques, il a paru nécessaire, en étudiant les traités spéciaux, d'examiner les théories auxquelles une école contemporaine prétend les rattacher. La simplicité de ces traités ne doit jamais faire perdre de vue les conséquences très-graves qu'ils peuvent produire lorsqu'au lieu de résulter d'une transaction isolée, opportune et fondée sur des faits réels, ils se relient les uns aux autres, se rattachent à un système général et se fondent sur une utopie, ou, ce qui est plus grave, sur un sophisme politique.

CHAPITRE X

DE LA RECONNAISSANCE DES ÉTATS ET DES GOUVERNEMENTS NOUVEAUX

De la reconnaissance des États et des gouvernements nouveaux en général.

I. — Les États qui entretiennent entre eux des relations diplomatiques reconnaissent par ce seul fait leur qualité d'États et les droits de leurs gouvernements respectifs. La suppression ou la rupture des relations diplomatiques entre des États n'infirme point ce fait, car c'est en leur qualité d'États et en vertu de la souveraineté qu'ils se sont reconnue les uns aux autres, qu'ils interrompent leurs relations amicales ou pacifiques; ils y substituent des relations d'un autre ordre, ils n'en continuent pas moins à exister en tant qu'États et à agir en conséquence les uns à l'égard des autres. Mais quand un État nouveau se forme ou que le gouvernement d'un État change, les autres États ont lieu de se demander s'ils se mettront en relation avec l'État nouveau ou s'ils continueront avec le gouvernement nouveau les relations qu'ils entretenaient avec l'ancien. Suivant qu'ils se décident pour l'affirmative ou pour la négative, ils reconnaissent ou ne reconnaissent pas l'État ou le gouvernement nouveau; cet État ou ce gouvernement entre ou n'entre pas dans le droit des États. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure les États anciens ont le devoir d'accorder cette reconnaissance, dans quelle mesure les États et les gouvernements nouveaux

ont le droit de la demander. Pour s'en rendre compte, il faut se rappeler les faits sur lesquels se fondent les relations des États, considérer ceux qui accompagnent la formation des États et des gouvernements nouveaux, et dégager le rapport qui existe entre ces deux ordres de faits.

De la formation des États nouveaux.

Les États nouveaux se forment comme les États anciens se sont formés. Sauf les cas, assez rares, dans lesquels des États anciens sont réunis à la suite d'un héritage ou se réunissent volontairement par des traités et forment un État nouveau qui est soit un État à union réelle, soit un État à union personnelle, soit un État fédératif, les États nouveaux sont presque toujours sortis de luttes qui ont eu lieu soit entre les nations et les États dont ils faisaient partie, soit entre plusieurs États. Une nation ne peut se soustraire au gouvernement de l'État dont elle faisait partie qu'en détruisant la souveraineté de cet État et en rompant les liens qui l'unissaient à lui : c'est une révolution nationale. Un État ne peut absorber d'autres États qu'en détruisant leur souveraineté et en rompant les liens qui les unissaient aux États étrangers : c'est une révolution internationale. Enfin, lors même que des États souverains constituent volontairement un État à union réelle, un État à union personnelle ou un État fédératif, ils modifient leurs rapports respectifs de souveraineté, ils établissent une souveraineté nouvelle, ils changent par conséquent la nature des liens qui les unissaient aux autres États, et c'est encore une révolution dans les relations des États. La formation des États nouveaux entraîne donc toujours une révolution dans

le droit des gens. Suivant leurs intérêts, les États combattent ou secondent cette révolution. Il font en cela un acte de politique et rien de plus : ils n'agissent pas en vertu d'un principe particulier, et la formation des États nouveaux ne leur confère pas à cet égard un droit différent de ceux qu'ils possédaient auparavant. Les droits que plusieurs États se sont attribués en pareille circonstance, et qu'ils ont déduits du système de l'équilibre, se fondent sur une interprétation arbitraire des faits historiques et sur une fausse conception des rapports des États.

Du système de l'équilibre.

Le système de l'équilibre s'est développé après la paix de Westphalie. Cette paix succédait à des guerres ardentes et prolongées ; elles avaient eu pour cause des dissensions religieuses entre les nations et des luttes d'influence entre les États ; les intérêts communs avaient formé des alliances, et l'abaissement de la maison d'Autriche en avait été la conséquence. Les forces s'étaient neutralisées pendant la lutte, et il en était résulté un certain équilibre, non entre la puissance des États, qui demeurait fort inégale, mais entre le groupement de leurs forces respectives. Cet équilibre était un fait, les philosophes en tirèrent un droit : ils posèrent en principe que la balance des forces était la condition de la paix entre les États et que, par conséquent, les États avaient le droit de se coaliser contre quiconque d'entre eux chercherait à modifier à son profit cette balance des forces. Si ce système avait eu un fondement réel et si les États en avaient fait le principe de leur politique, elle n'aurait pas eu d'autre résultat que de condamner le monde à l'immobilité,

ce qui est contraire à la nature des choses. Il était donc inapplicable, et la vérité est qu'il ne fut jamais sincèrement appliqué. Les États l'invoquèrent et le méconnurent tour à tour, suivant que leurs intérêts ou leurs ambitions les y engageaient. La France l'avait fait prévaloir contre la maison d'Autriche dans les traités de Westphalie; l'Angleterre le fit prévaloir contre la France dans les traités d'Utrecht. Frédéric II s'en prévalut pour annexer la Silésie; les trois cours du nord prétendirent y trouver la justification du partage de la Pologne. A la fin du dix-huitième siècle il était soutenu par la triple alliance de l'Angleterre, de la Hollande et de la Prusse : l'Angleterre et la Hollande, qui cherchaient leurs conquêtes dans les Indes, désiraient maintenir le *statu quo* en Europe, où elles ne pouvaient rien acquérir; la Prusse posait en principe la balance des forces parce qu'elle trouvait les siennes insuffisantes. En résumé, le système de l'équilibre ne changea rien aux faits et ne modifia que les formules de chancellerie. Les États continuèrent d'agir d'après les errements anciens : ils se firent la guerre par calcul ou par nécessité, et non en vertu d'un droit nouveau.

C'est qu'en réalité il n'y a point de droit à l'équilibre, parce que l'équilibre des forces entre les États dépend de lois générales qui résultent, non de combinaisons politiques, mais du caractère des nations. Tout État qui progresse, qui développe ses forces morales et accroît ses forces militaires, détruit l'équilibre établi; tout État qui s'affaiblit, se relâche et se corrompt, le détruit également. Pour que le système de l'équilibre fût une vérité et qu'il en pût

ressortir des droits, il faudrait que les frontières des États fussent irrévocablement fixées, et qu'au dedans de ces frontières tous les États développassent dans une égale proportion des forces équivalentes. Autrement, ce système ne peut être qu'une utopie nuisible aux États faibles et un sophisme favorable aux États forts. La paix n'est point l'équilibre des forces, mais la meilleure distribution de ces forces dans des circonstances données; si la paix se maintient, ce n'est pas en vertu d'un système abstrait, mais par suite de l'intelligence et de la sincérité avec lesquelles les États ont constaté le rapport de leurs forces et l'ont déterminé dans leurs traités. Quelle que soit la puissance ou même la prépondérance d'un État, du moment qu'il respecte les devoirs, les droits et les intérêts des autres États, ceux-ci n'ont aucun droit contre lui. S'il y porte atteinte, ils les défendent soit isolément, soit en commun, parce qu'ils sont placés dans la nécessité de pourvoir à la sécurité de leurs frontières et au maintien de leur indépendance. Ils n'ont pas d'autres devoirs à remplir et d'autres droits à invoquer quand ils combattent les États nouveaux ou quand ils en secondent la formation.

De la reconnaissance des États nouveaux.

II. — La formation des États nouveaux est un fait : ce fait entraîne des obligations tant pour l'État nouveau que pour les États anciens au milieu desquels il s'introduit. L'État nouveau est tenu d'assurer l'ordre à l'intérieur de son territoire et doit être capable de faire respecter ses frontières; autrement il ne serait pas un État; il n'est pas moins tenu

de respecter l'ordre intérieur et les frontières des autres États; autrement ceux-ci ne sauraient avoir avec lui des rapports pacifiques. Aussi longtemps qu'un État nouveau est incapable d'entretenir avec d'autres États des relations régulières, il n'a pas le droit d'exiger d'eux qu'ils en entretiennent avec lui, et ils n'ont pas le devoir d'en entretenir. Dès que l'État nouveau est capable d'entretenir des relations régulières avec les autres États, ceux-ci n'ont pas le droit de s'y refuser, sans manquer au principe élémentaire du droit des gens en temps de paix, qui est le respect réciproque des États. Mais les États étant souverains, ils sont seuls juges de la conduite à tenir en pareille circonstance; il peut résulter de ce fait et il en résulte des revendications prématurées de la part des États nouveaux et des refus intempestifs de la part des États anciens. Aucune règle ne peut être tracée à ce sujet. Il s'agit pour les gouvernements d'avoir un sentiment clair et élevé des devoirs, des droits et des intérêts des États. C'est de la part des gouvernements une question d'intelligence politique : il n'appartient qu'à eux de savoir quand ils sont en droit de revendiquer la reconnaissance, ou quand ils manqueraient à leurs devoirs en la refusant ; de peser les avantages ou les inconvénients qu'ils trouveraient à retarder ou à avancer leurs revendications, à accorder plus tôt ou à refuser plus longtemps leur reconnaissance. Quant à la reconnaissance prématurée des États, c'est-à-dire à celle qui est accordée avant que les États nouveaux soient capables d'entretenir des relations régulières et soient sérieusement constitués, ce n'est pas, à proprement parler, une recon-

naissance, mais une alliance. De même, la revendication violente de la reconnaissance par un État encore incomplétement constitué, qu'elle ait lieu avec ou sans l'appui d'autres États, est un fait de guerre et non l'exercice d'un droit.

De la reconnaissance des gouvernements nouveaux.

L'avénement des gouvernements nouveaux entraîne toujours une certaine perturbation dans les rapports des États; mais elle ne les trouble pas comme le fait la formation d'États nouveaux, car, si les gouvernements changent, les États subsistent et, par conséquent, les rapports généraux de puissance entre les États ne sont pas modifiés. La conduite des États en pareille circonstance se règle d'après les principes qui la dirigent à l'égard des États nouveaux. Lorsque le gouvernement nouveau est en mesure de remplir sa mission à l'intérieur des frontières et d'entretenir au dehors des relations internationales régulières, il peut demander à être reconnu; les autres États doivent le reconnaître. Tout État a le droit de modifier sa constitution et de se donner le gouvernement qui lui convient; refuser de reconnaître ce gouvernement, lorsqu'il est régulièrement constitué et capable de remplir sa tâche, ce serait s'immiscer dans les affaires intérieures de l'État et faire acte d'hostilité contre lui.

Les États sont seuls juges du moment où cette reconnaissance doit être demandée et doit être accordée. La conduite qu'ils tiennent dépend de la science politique et de l'intelligence des gouvernements; mais leurs erreurs comme leurs actes de sagesse portent des conséquences nécessaires qui sont la sanction du droit de reconnaissance. Les relations que le gouverne-

ment nouveau entretient avec les États anciens dépendent de la manière dont la reconnaissance de ce gouvernement a été obtenue : ces relations peuvent aller depuis l'alliance intime jusqu'à la guerre : il dépend des États de préparer l'une ou l'autre par leur conduite. Il n'y a pas d'autre règle en cette matière. Celle qu'on a prétendu tirer de la forme des gouvernements ne repose que sur des analogies superficielles. C'est ainsi que l'on a vu des États dont la constitution était républicaine s'empresser de reconnaître les gouvernements nouveaux qui prenaient le nom de République, tandis que les monarchies refusaient d'entretenir avec eux des rapports réguliers. Le contraire s'est produit lorsque le changement de gouvernement se faisait sous la forme monarchique. Ce sont les mœurs publiques des nations qui fondent la puissance des États, et il ne suffit pas d'imposer à un État le nom et les institutions de la monarchie ou de la république, pour donner à la nation les mœurs de la république ou celles de la monarchie. Il n'y a pas nécessairement alliance entre les gouvernements qui portent le même titre, parce qu'il n'y a pas nécessairement communauté de devoirs, de droits et d'intérêts entre les États qu'ils dirigent. Ici la république nouvelle aboutit à une dictature militaire, plus redoutable pour les autres États que la plus despotique des monarchies ; là une monarchie nouvelle n'est qu'une forme légale de l'anarchie politique et de la désorganisation sociale, qui ruine l'État et la nation. Les États ne doivent donc point considérer le nom du gouvernement nouveau, mais sa nature et son caractère réel; c'est là-dessus

qu'ils doivent fonder leur jugement, et c'est de là qu'ils doivent partir pour régler leur conduite à l'égard du gouvernement nouveau.

Formes de la reconnaissance.

Reconnaître un État nouveau comme souverain et indépendant, c'est entretenir avec lui les relations régulières qu'entretiennent les uns avec les autres les États souverains et indépendants. Il en est de même pour les gouvernements nouveaux. La reconnaissance s'opère donc implicitement par le seul fait qu'on négocie avec l'État nouveau et que l'on reçoit officiellement les représentants du nouveau gouvernement. La reconnaissance peut aussi être formelle et explicite : elle résulte soit d'un traité qui constitue, garantit ou reconnaît l'État nouveau, soit d'une déclaration spéciale de reconnaissance. Mais, dans tous les cas, la reconnaissance réelle et efficace de l'État ou du gouvernement nouveau consiste dans le fait que les États anciens constatent son existence par un acte public, négocient avec lui, reçoivent ses représentants et lui en envoient.

CHAPITRE XI

DE L'INTERVENTION

De l'intervention et de la non-intervention.

I. — L'histoire nous montre que les gouvernements qui ont jugé nécessaire ou profitable de se mêler des affaires intérieures d'un État étranger ont revendiqué le droit d'y intervenir et y sont intervenus. Les gouvernements qui ont trouvé leur avantage à ce que personne n'intervînt dans les affaires intérieures d'un État étranger ont contesté aux autres gouvernements le droit d'y intervenir et se sont souvent opposés par la force aux tentatives d'intervention. Dans l'un et l'autre cas, les gouvernements ont suivi la politique qu'ils croyaient la plus conforme aux intérêts de l'État qu'ils dirigeaient. Ils n'ont pas eu d'autre objet que de faire prévaloir cette politique. Entre la conduite du gouvernement qui intervient et celle du gouvernement qui, n'intervenant pas, interdit aux autres gouvernements d'intervenir, la contradiction n'est qu'apparente et n'existe que dans les termes; intervenir, soit pour modifier, soit pour maintenir la constitution intérieure d'un État étranger ou s'opposer à ce que d'autres gouvernements interviennent, soit pour la maintenir, soit pour la modifier, c'est toujours se mêler, directement ou indirectement, des affaires intérieures de cet État.

Le traité de la Sainte-Alliance du 26 septembre 1815

et surtout le protocole d'Aix-la-Chapelle du 15 novembre 1818 posèrent le principe d'un système d'intervention dans les rapports des États avec leurs sujets : ce système d'intervention avait pour objet de maintenir les traités de 1815 et de défendre les autorités établies contre les efforts de l'esprit révolutionnaire. Une circulaire adressée à leurs agents par l'Autriche, la Prusse et la Russie, et datée de Laybach le 12 mai 1821, le proclamait explicitement : « Les souverains... ont déclaré qu'en respectant les droits et l'indépendance de tout pouvoir légitime, ils regardaient comme légalement nulle et désavouée par les principes qui constituent le droit public de l'Europe, toute prétendue réforme opérée par la révolte ou par la force ouverte. » C'est en vertu de ce principe que l'Autriche intervint à Naples en 1821 et la France en Espagne en 1823. A la même époque, les colonies espagnoles s'étaient révoltées contre leur métropole et constituées en États indépendants; les États-Unis de l'Amérique du Nord n'entendaient pas que l'Espagne rétablît son empire sur ces colonies, ni qu'aucune puissance l'y aidât; ils déclarèrent qu'ils s'y opposeraient par la force : c'était intervenir dans les affaires intérieures de l'Espagne, puisque c'était l'empêcher de maintenir ses droits souverains dans ses propres États; c'était aussi intervenir dans les affaires des États nouveaux formés par les colonies révoltées, puisque c'était empêcher l'Espagne de faire rentrer ces colonies dans son autorité. Le message dans lequel le président Monroe exposa, le 2 décembre 1823, ce principe de politique extérieure des États-Unis n'en fut pas moins, par un étrange abus des

mots, considéré comme une nouveauté et comme le code de la non-intervention. « Les liens d'amitié qui nous unissent aux puissances alliées, disait ce message, nous font un devoir de déclarer que nous considérerions comme dangereuse pour notre tranquillité et notre sécurité toute tentative de leur part d'étendre leur système politique à une partie quelconque de notre hémisphère. » En réalité, les souverains alliés trouvaient leur intérêt à combattre les révolutions, les États-Unis à les soutenir : les uns et les autres agissaient en conséquence, et l'Espagne vit à la fois la France intervenir dans ses affaires intérieures pour réprimer les Espagnols révoltés contre leur roi, les États-Unis pour soutenir les colonies révoltées contre la métropole. La France combattit, les États-Unis se contentèrent d'une menace; dans l'un et l'autre cas il y eut intervention. Dans la suite, on vit les États-Unis se fonder sur la doctrine de Monroe pour étendre leur influence en Amérique et même pour se mêler aux affaires de l'Europe. En 1831 et 1832, la France, en assiégeant Anvers et occupant Ancone pour défendre la révolution belge contre les Hollandais et l'Italie contre les Autrichiens, ne fit qu'appliquer aux affaires européennes, sous le titre de non-intervention, la doctrine de Monroe. L'Angleterre qui avait protesté à Troppau, à Laybah et à Vérone contre le principe d'intervention, parce que ce principe était alors appliqué contre les partis politiques qu'elle avait intérêt à soutenir, intervint en Portugal et en Espagne en faveur de ces mêmes partis.

Il est donc inutile de s'arrêter à l'opposition apparente des termes d'intervention et de non-intervention ;

il ne faut voir dans le premier que l'intervention directe, dans le second que l'intervention déguisée, et considérant que l'intervention directe ou déguisée est un fait normal dans l'histoire des États, il faut examiner si elle repose ou non sur un droit.

Que l'intervention n'est pas un droit.

Quand on parle du droit d'intervention, soit pour le revendiquer, soit pour le contester, on abuse du mot *droit* et l'on se méprend sur le sens qu'il convient d'y attacher dans les relations des États. A l'intérieur des États, les individus possèdent deux sortes de droits : ceux dont la loi leur confère directement l'exercice et ceux qu'elle ne leur interdit pas d'exercer. Ces droits existent parce qu'il y a des tribunaux et une police pour en garantir l'exécution et en réprimer l'abus. Il n'en est pas de même dans les rapports des États; ils sont souverains, il n'y a pas d'autorité qui leur soit supérieure, et les seuls droits qu'ils se reconnaissent sont des droits coutumiers dont l'existence repose sur des obligations réciproques et des intérêts communs : tels sont les droits d'exterritorialité, de représentation, de négociation, le statut personnel et le statut territorial. Le respect des devoirs, des droits et des intérêts respectifs des États est le fondement du droit des gens en temps de paix. Les actes qui sont dans la coutume des États, mais qui ne reposent pas sur ce fondement, sont des faits politiques qui résultent de la souveraineté des États, ils ne sont pas des droits : telle est l'intervention. Elle ne procède pas du respect réciproque des devoirs, des droits et des intérêts, car un État n'intervient dans les affaires intérieures d'un autre que pour faire prévaloir des intérêts qu'il

juge légitimes et qu'il considère comme compromis. L'État intervenant manque par le fait même de l'intervention au respect qu'il doit à la souveraineté et à l'indépendance de l'État dans les affaires duquel il intervient. L'intervention n'est donc pas un droit, car il n'y a pas de droit contre le droit; et la souveraineté des États est un principe essentiel du droit des gens.

Mais si l'intervention ne se fonde pas sur le droit, elle peut être commandée par la nécessité. Les nations sont dépendantes les unes des autres; les mouvements politiques qui se produisent dans une nation peuvent gagner les nations voisines, et il peut en résulter un danger pour les États qui représentent ces nations. Un gouvernement peut juger qu'il est nécessaire d'intervenir dans les affaires d'un État étranger à l'intérieur duquel se produisent des événements politiques qu'il croit menaçants pour l'indépendance et la sécurité de l'État qu'il dirige. L'intervention peut résulter aussi d'un calcul d'ambition. En tout cas, le gouvernement qui intervient fait un acte de politique plus ou moins intelligent, mais il se soustrait aux obligations qui constituent le droit des gens en temps de paix, et il y substitue le régime de la force et de la nécessité, c'est-à-dire le régime du droit des gens en temps de guerre. Pour décider si une intervention est bonne ou mauvaise, il faut donc considérer la politique des États entre lesquels elle a lieu, et examiner dans quelle mesure les résultats de l'intervention se rapprochent ou s'écartent du respect réciproque des devoirs, des droits et des intérêts des États, s'il le rétablit ou s'il le détruit.

Ce sont des questions de fait et non des questions de droit; elles appartiennent à la critique de l'histoire et non au droit des gens.

De l'intervention diplomatique et de l'intervention armée.

II. — La forme sous laquelle a lieu l'intervention n'en modifie pas le caractère. Que l'ingérence d'un État dans les affaires intérieures d'un autre se produise sous forme d'invasion et d'occupation militaire, c'est-à-dire sous forme d'intervention armée, ou sous forme de représentations orales ou écrites, c'est-à-dire sous forme d'intervention diplomatique, ce n'en est pas moins une intervention. Il n'y a entre ces deux modes qu'une différence de degré; il est évident que l'intervention diplomatique n'est le plus souvent que la préface de l'intervention armée, et celle-ci la suite de l'intervention diplomatique. Ni l'une ni l'autre ne résultent d'un droit; mais tandis que l'intervention armée constitue toujours une violation du droit des gens en temps de paix, l'intervention diplomatique a quelquefois pour effet de confirmer et de consolider ce droit. C'est ce qui arrive lorsque des États, sans se reconnaître l'un à l'autre aucun droit d'ingérence respective dans leurs affaires intérieures, constatent que ces affaires intérieures sont pour chacun d'eux une cause de trouble, conviennent de rechercher ensemble les moyens d'y porter remède, et signent à cet effet des conventions ou des traités : il s'établit alors entre eux une entente commune; les États discutent leurs affaires intérieures, en vertu du droit de négociation, et les règlent en commun, en vertu de leur droit de souveraineté. Si, dans ce cas, l'ingérence réciproque paraît

légitime, c'est qu'à proprement parler il n'y a pas d'intervention. Tel fut, par exemple, le caractère des nombreuses conférences dans lesquelles les cours du Nord se concertèrent de 1815 à 1840 sur les affaires intérieures de leurs États respectifs. Dans tous les autres cas, l'intervention diplomatique est une ingérence plus ou moins dissimulée ou plus ou moins directe; si ces interventions n'aboutissent pas toujours à des actes de guerre, c'est que les États, par respect pour la paix, par politique ou par nécessité, conviennent de régler par un accord le différend qui a donné lieu à l'intervention diplomatique. Ces interventions n'en sont pas moins fâcheuses : qu'elles résultent de l'ambition d'États très-forts, ou de l'impuissance d'États très-faibles, elles constituent une infraction aux principes fondamentaux du droit des gens en temps de paix, et dénotent toujours un état de crise dans les rapports des nations.

De l'intervention à la suite de réclamations diplomatiques

L'intervention la plus ordinaire est celle qui se produit à la suite de réclamations diplomatiques dirigées soit contre le gouvernement d'un État, soit contre des actes accomplis par ses sujets. Les attaques de la presse contre les gouvernements étrangers, l'existence de sociétés secrètes et de conspirations en sont les motifs les plus fréquents. Tant qu'un État ne réclame d'un État étranger que l'exécution stricte et sincère des lois de cet État, il n'excède pas son droit et ne fait point acte d'intervention dans les affaires intérieures de l'État; il se borne à demander le respect qui lui est dû, dans la forme compatible avec la constitution de l'État auquel il s'adresse. L'intervention commence lorsque l'État réclamant déclare que les institutions de

l'État étranger sont insuffisantes pour lui assurer le respect auquel il a droit et la sécurité dont il a besoin, et qu'il en demande la modification. Même sous la forme diplomatique, cette intervention est un abus contre le droit des gens en temps de paix. Elle est si bien un abus, elle repose si réellement sur la force, et sur la force seule, qu'il n'y a point d'exemple qu'elle ait été exercée autrement que par des États plus forts à l'égard d'États plus faibles; et cependant, ce sont ces États faibles qui se trouveraient le plus souvent placés dans la nécessité d'y recourir : la presse et les sociétés secrètes des grands États sont bien plus menaçantes pour la sécurité des petits États que les journalistes et les conspirateurs des petits ne le sont pour celle des grands.

De l'intervention en faveur d'un gouvernement

Lorsqu'un État intervient pour soutenir le gouvernement intérieur d'un autre État et qu'il le fait d'accord avec ce gouvernement, l'intervention est le résultat d'une alliance; mais cette alliance prend un caractère tout particulier, car le gouvernement qui sollicite ou accepte l'intervention d'un État étranger porte lui-même atteinte à la souveraineté de l'État qu'il dirige. Il constate, en effet, son impuissance à faire respecter son autorité par les sujets de l'État, et il déclare implicitement par là qu'il a laissé péricliter la souveraineté de l'État. Les États ne sont des États, ne sont souverains et ne sont indépendants qu'à condition de maintenir l'ordre à l'intérieur et d'assurer le respect de leurs frontières. Ils n'existent qu'à titre de représentants des nations et de défenseurs de leurs intérêts. L'État qui invoque l'appui d'un État étranger contre ses propres

sujets manque à son devoir, puisque, au lieu de défendre la nation contre les étrangers, il convie les étrangers à violer son indépendance, et il excède son droit, puisqu'il n'agit plus en représentant de la nation. Il a été question de ces alliances et des prétendues garanties qui en sont l'objet au chapitre des traités généraux : on a vu qu'elles reposent sur une conception erronée et qu'elles n'aboutissent qu'à l'affaiblissement et à la ruine des gouvernements qui les sollicitent. Les difficultés intérieures des États proviennent du caractère national du peuple, de la constitution de l'État, de la nature du gouvernement ; l'intervention étrangère ne détruit jamais ces causes de difficultés, mais elle en précipite souvent les conséquences. Le caractère national en devient plus irritable ; la constitution, si elle était mauvaise, paraît pire encore lorsqu'elle est imposée par une force étrangère ; et le gouvernement qui péchait par inintelligence, ignorance ou faiblesse, se repose sur cette même force et ne devient ni plus intelligent, ni plus instruit, ni plus énergique. Aussi, pour être efficaces; ces interventions doivent-elles se changer en occupations militaires permanentes. Même dans ce cas, leur efficacité n'est qu'apparente ; elles contraignent la nation à l'obéissance ; mais, loin d'améliorer l'état politique auquel elles sont destinées à remédier, elles l'empirent à mesure qu'elles se prolongent et qu'elles deviennent plus rigoureuses.

De l'intervention en faveur d'un parti politique

Le gouvernement qui appelle l'intervention étrangère contre ses sujets manque à ses devoirs envers la nation ; le parti politique qui, pour arriver au pouvoir, s'appuie sur l'intervention étrangère, manque à ses

devoirs envers l'État. S'il arrive au pouvoir par ce moyen, il ne possède qu'un pouvoir précaire et n'exerce qu'une souveraineté incomplète : il est dans la condition du gouvernement qui appelle l'intervention étrangère contre la nation. L'intervention devient alors permanente, l'anarchie en est la conséquence, et conduit promptement soit à la ruine de l'État, soit à son asservissement à une puissance étrangère.

De l'intervention en faveur d'une nation révoltée.

Une nation qui se soulève contre l'État dont elle fait partie, et veut constituer un État indépendant, fait acte de guerre civile, et se place en dehors du droit public de l'État; l'État étranger qui intervient en faveur de cette nation, fait acte de guerre contre l'État auquel elle appartient et se place en dehors du droit des gens en temps de paix. Si des interventions de ce genre, comme celle de la France en faveur des États-Unis sous le règne de Louis XVI, paraissent légitimes, c'est qu'au lieu de les considérer sous le rapport du droit des gens, on les considère seulement sous le rapport politique. On y voit un acte de politique intelligente et généreuse qui a produit des résultats bienfaisants. Cette politique n'en a pas moins été contraire au principe du droit des gens en temps de paix; et si elle produisit d'heureux résultats, ce ne fut qu'à la suite d'une guerre longue et sanglante. On a montré au chapitre précédent dans quelles conditions se forment les États nouveaux et comment la reconnaissance en devient légitime. Les mêmes règles dirigent les États dans les interventions de ce genre : l'État qui intervient en faveur de la nation soulevée déclare simplement que cette nation est à ses yeux capable de former un État nouveau; il re-

connaît cet État, lui donne son alliance et l'aide à se défendre contre les ennemis communs. Ce sont des actes politiques dont l'histoire est le seul juge.

De l'intervention dans les guerres civiles

Les interventions dans les guerres civiles se font en faveur du gouvernement contre les sujets révoltés de l'État, en faveur des sujets contre le gouvernement, ou en faveur d'un des partis qui se disputent le pouvoir. Dans les deux premiers cas, elles rentrent dans les conditions que l'on vient d'étudier; dans le troisième, elles présentent un caractère particulier. Lorsque les partis politiques sont en guerre entre eux, il n'y a plus de gouvernement, il n'y a plus même d'État, et par conséquent il n'y a plus de devoirs, de droits et d'intérêts dont le respect soit commandé aux étrangers. A l'égard de cette anarchie, les États étrangers ne connaissent plus d'autres lois que celles de la nécessité; ils interviennent s'ils jugent convenable de le faire et ne consultent en cela que leurs devoirs, leurs droits et leurs intérêts propres. Si l'un des partis paraît seul capable de constituer un gouvernement, ils le reconnaissent seul; et selon qu'ils l'appuient ou ne l'appuient pas dans la lutte qu'il soutient, ils font ou ne font pas acte d'intervention en faveur de ce gouvernement contre les sujets révoltés de l'État. Si plusieurs des partis qui se font la guerre paraissent capables de constituer des gouvernements et des États séparés, les États étrangers les reconnaissent comme belligérants et font acte de reconnaissance d'États nouveaux. On a dit que quand dans une guerre civile l'un des partis viole ouvertement les principes de droit privé, qui sont en quelque sorte le

droit commun des États civilisés, l'intervention contre ce parti était un droit: elle peut être un acte sage, juste, que l'histoire justifie; mais en elle-même elle est un fait, comme toutes les interventions, et non l'exercice d'un droit.

De l'intervention en faveur des chrétiens.

Il en est de même des interventions qui ont eu lieu à différentes reprises pour protéger contre des abus condamnables les populations chrétiennes asservies à des États non chrétiens. Les luttes religieuses ne sont qu'une forme très-passionnée des guerres civiles. Parce qu'elles sont plus ardentes, elles n'engendrent pas des droits différents. L'intervention en ce cas, toute motivée qu'elle puisse être par les circonstances, n'est pas moins un acte de guerre.

CHAPITRE XII

DE LA RESPONSABILITÉ DES ÉTATS ET DES REPRÉSAILLES

De la responsabilité des États en général.

I. — On a posé les principales règles du droit des gens en temps de paix; il reste à examiner dans quelle mesure les infractions apportées à ces règles engagent la responsabilité des États. En principe, les États ne sont responsables que devant eux-mêmes. L'idée d'une responsabilité réciproque des États est contradictoire avec l'idée de souveraineté. Les règles du droit des gens en temps de paix dérivent du respect réciproque des devoirs, des droits et des intérêts; ces règles ne s'appliquent qu'autant qu'il existe entre les États une entente commune, ou tout au moins un besoin d'entente. La violation de ces règles pourrait seule engager la responsabilité des États, et quand ces règles sont violées, il n'y a pas de droit commun entre les États, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de responsabilité réciproque. Les États sont les seuls juges de leur responsabilité ; ils sont toujours maîtres de sortir du régime du droit qui est la paix, pour entrer dans celui de la force et de la nécessité qui est la guerre. La responsabilité des États se confond avec la sanction générale du droit des gens.

Tels sont les principes : ils ressortent du caractère même des États; mais si les États prenaient ces principes à la lettre, ils seraient perpétuellement en guerre.

Ils ont senti la nécessité de tempérer dans la pratique l'extrême rigueur de ces effets de leur souveraineté. Aucun ne s'est reconnu responsable à l'égard des autres; mais tous ont constaté que pour maintenir entre eux la paix et la bonne entente, ils devaient, en certaines circonstances et par égard les uns pour les autres, agir comme s'ils étaient responsables; il s'est établi ainsi des coutumes tendant à réparer pacifiquement les violations du droit. A mesure que la civilisation s'est développée, les peuples ont apprécié davantage les bienfaits de la paix; ces coutumes qui tendaient à la maintenir se sont affermies; il en est résulté des obligations réciproques que tous les États ont eu un égal intérêt à reconnaître, et qui ont pris place dans le droit des gens en temps de paix. Mais lorsque, en vertu de ces obligations, les États croient devoir, en certains cas, se considérer comme responsables, ce n'est pas un droit qu'ils se concèdent les uns aux autres, car leur souveraineté en serait altérée; c'est un devoir qu'ils s'imposent les uns à l'égard des autres, dans l'intérêt de la paix générale. Dans cette mesure, la responsabilité des États reçoit un sens différent suivant qu'il s'agit des rapports entre les gouvernements et des rapports entre les nations.

De la responsabilité dans les rapports de gouvernements.

En temps de paix, les États se reconnaissent responsables de la conduite de leurs gouvernements et de celle de leurs agents à l'étranger. Lorsqu'un gouvernement a lésé le gouvernement d'un État étranger ou ses représentants; lorsque les agents d'un État à l'étranger ont manqué de respect aux droits d'une puissance étrangère, les États reconnaissent qu'ils doivent une réparation proportionnée à l'infraction commise : elle va

depuis le simple désaveu de l'agent jusqu'aux actes de répression les plus énergiques, accompagnés de dédommagements financiers. Les États accordent cette réparation, parce que s'ils ne l'acccordaient pas, les rapports pacifiques cesseraient entre eux et ils se trouveraient dans l'état de guerre : ils se soustrairaient volontairement aux obligations du droit des gens en temps de paix.

Cette responsabilité s'étend en certains cas aux actes commis par les sujets des États; c'est quand ces sujets se rendent coupables, à l'égard d'un État étranger ou de ses agents, d'infractions aux règles du droit des gens en temps de paix. Ainsi l'État se reconnaît responsable des actes de piraterie, de brigandage et de violence commis par ses sujets contre un État étranger ou ses représentants : la sécurité de l'État étranger est compromise; il est placé dans la nécessité d'y pourvoir au besoin par la force; si l'État duquel ressortissent les auteurs de l'infraction n'accorde point la punition des coupables et les réparations qui lui sont demandées, il manque au respect qu'il doit aux devoirs, aux droits et aux intérêts de l'État étranger, et se soustrait encore aux obligations du droit des gens en temps de paix.

De la responsabilité dans les rapports des nations.

Il faut considérer maintenant les infractions commises en matière de droit des gens privé, c'est-à-dire celles qui résultent des rapports des nations entre elles, et portent atteinte non plus aux États ni aux gouvernements, mais aux sujets. Lorsque les sujets d'un État étranger ont été lésés dans leurs droits par le fait du gouvernement ou des sujets de l'État sur le territoire

duquel ils résident, cet État se reconnaît responsable et doit accorder les réparations du dommage subi; autrement l'État étranger, qui est tenu de protéger ses sujets, serait dans la nécessité d'imposer cette protection par la force. Cette responsabilité, toutefois, a des limites très-déterminées : aucun État, à moins qu'il n'y soit formellement engagé par des conventions, n'est dans l'obligation de traiter les sujets étrangers mieux qu'il ne traite ses propres sujets; il ne leur doit pas une protection plus étendue, ni, en cas de dommages, des réparations plus considérables que celles qu'il accorderait à ses sujets. L'État étranger qui fonderait ses réclamations sur ses propres lois et coutumes, et non sur celles de l'État où l'infraction a été commise, manquerait lui-même aux principes du droit des gens en temps de paix, car il prétendrait imposer à un État des lois et des coutumes que cet État ne reconnaît point. Tout ce qu'il peut demander c'est que la législation territoriale soit observée à l'égard des étrangers aussi bien qu'à l'égard des nationaux.

Quant aux infractions isolées que les sujets d'un État commettent en pays étranger contre les personnes et les propriétés privées, l'État auquel appartiennent les coupables ne saurait être responsable de leurs actes. C'est à l'État où l'infraction a été commise à maintenir l'ordre à l'intérieur de ses frontières; il réprime les infractions commises sur son territoire d'après son statut territorial, et s'il est incapable de remplir ses devoirs à l'égard de ses sujets, il ne saurait s'en prendre aux États étrangers.

Ces règles générales ne s'appliquent pas aux États

qui ont, par des conventions ou des traités, déterminé d'avance leurs responsabilités respectives; ils sont alors sous la loi des contrats qu'ils ont signés.

De la responsabilité en temps de guerre civile ou de révolution.

La responsabilité des États, telle qu'on vient de la définir, suppose des États constitués et capables de remplir leurs obligations internationales. Mais lorsque l'ordre est troublé à l'intérieur d'un État, en temps de révolution ou de guerre civile par exemple, les obligations ne sauraient être aussi bien déterminées, ni pour l'État qui est en guerre civile, ni pour celui dont les sujets habitent le territoire où cette guerre a lieu. Ce dernier a l'obligation de protéger ses sujets à l'étranger, et les dangers auxquels ils sont exposés par suite de la révolution et de la guerre civile augmentent ces obligations au lieu de les diminuer. Aussi longtemps qu'il peut attendre et obtenir de l'État qui est en guerre civile ou en révolution une protection efficace, il se contente des moyens diplomatiques; lorsque ces moyens sont insuffisants, il prend les mesures nécessaires pour protéger lui-même ses nationaux : il masse des troupes sur la frontière et envoie ses flottes croiser le long des côtes, pour punir toute infraction au droit des gens ou recueillir au besoin ses sujets. L'État qui est en guerre civile est tenu de permettre cette protection et ne peut y voir un acte de guerre, s'il est incapable de remplir lui-même ses devoirs de protection envers les sujets étrangers. Il reste à savoir s'il leur doit une indemnité pour les dommages subis pendant la guerre civile; il ne peut avoir de ce chef, à l'égard des étrangers, des obligations plus étendues qu'envers ses propres sujets; les États étrangers ne sauraient de-

mander davantage, car leurs revendications ne reposent que sur les obligations de l'État auquel ils s'adressent.

Des représailles.

II. — Lorsqu'un État lésé dans son gouvernement ou dans ses sujets n'a pu obtenir la réparation qu'il jugeait convenable, il n'a d'autre ressource que l'emploi de la force : il déclare la guerre, ou, sans déclarer la guerre, sans la poursuivre méthodiquement, il fait un acte de guerre isolé. Cet acte consiste tantôt à occuper un territoire à titre de gage, à bombarder une ville à titre de châtiment, à saisir des navires, à arrêter des otages, ou à répondre à un acte de violence par un acte analogue. C'est ce qu'on appelle exercer des représailles. Les représailles sont un acte de guerre isolé, mais elles sont un acte de guerre; elles ne rentrent pas dans le droit des gens en temps de paix et n'en résultent pas; elles sont un fait et non l'exercice d'un droit. Elles n'ont aucun des caractères du droit; elles ne reposent sur aucune réciprocité d'obligations; elles n'ont aucune limite : chaque État en use selon sa puissance et selon ses intérêts. Il est juge et partie à la fois. Jamais un État faible n'exerce de représailles; les États forts sont disposés à les exercer avec excès. Comme les interventions, les représailles sont des actes politiques; la volonté des États en est la seule règle. L'histoire prouve que les seules représailles justifiables sont celles qui, tout en donnant satisfaction aux intérêts lésés, ont été le mieux proportionnées à l'état social de la nation et aux conditions politiques de l'État contre lequel on les exerçait. Ces représailles seules, au lieu d'engendrer des haines plus tenaces, des actes plus barbares et des

guerres plus prolongées, ont pu être un avertissement profitable et prévenir de nouveaux conflits. Ajoutons que l'histoire en présente peu d'exemples, car il est bien rare qu'un État ou une nation capable de profiter de si brutales leçons s'expose à les recevoir. Quant aux représailles qui sont un simple abus de la force, et à celles qui s'appliquent à des nations incapables d'en comprendre les causes, elles emportent des conséquences désastreuses, et ne peuvent qu'augmenter les désordres auxquels elles prétendent remédier. Comme tous les actes des États, elles tombent sous la sanction générale du droit des gens, et entraînent une réaction proportionnée au degré de sagesse et d'intelligence des États qui les ont opérées.

LIVRE II

LE DROIT DES GENS EN TEMPS DE GUERRE

SECTION PREMIÈRE

DES BELLIGÉRANTS

CHAPITRE PREMIER

DE LA GUERRE, DE SON CARACTÈRE ET DE SES CAUSES

De la guerre en général et de son caractère.

I. — L'état de paix résulte de l'entente mutuelle des États; l'état de guerre résulte de l'impossibilité où ils sont de s'entendre. Le droit des gens en temps de paix repose sur le respect réciproque des devoirs, des droits et des intérêts des États ; la guerre procède de la méconnaissance des devoirs, de la contestation des droits et de la contradiction des intérêts respectifs des États. Elle ne procède pas d'un devoir réciproque des États : aucun État n'a pour devoir de forcer les autres États à se soumettre à ses prétentions, à subir ses volontés ou à

subordonner leurs droits et leurs intérêts à ce qu'il croit être ses droits et ses intérêts. Le droit des gens en temps de paix repose sur des obligations réciproques; la guerre les détruit : on ne peut considérer comme un devoir des États ce qui supprime les rapports de devoir entre les États. Il ne faut pas confondre la guerre avec la légitime défense. La légitime défense peut être un devoir pour l'État envers les nations qu'il représente, et, par suite, devenir une cause de guerre; mais la légitime défense n'est pas un devoir international; elle ne procède pas d'obligations réciproques des États les uns envers les autres. Il s'ensuit que la guerre n'est pas un droit pour les États. Elle ne résulte d'aucune des obligations réciproques des États, et ces obligations sont le seul fondement des droits des États les uns à l'égard des autres. Elle éclate parce que les États ne peuvent s'accorder sur les droits qu'ils s'attribuent, et elle assure nécessairement le succès de l'État le plus fort. Dire qu'elle est un droit pour les États équivaut à dire qu'il n'y a entre les États d'autre droit que la force.

De la légitime défense.

Ce n'est que par un abus des mots qu'on a pu, en se fondant sur les principes du droit des gens, qualifier les guerres de justes ou d'injustes. Le droit des gens ne considère les États que dans les rapports qu'ils ont entre eux. La guerre, d'après le droit des gens, ne pourrait être qualifiée de juste ou d'injuste que si elle résultait d'obligations réciproques entre les États et se fondait sur un droit qui serait le même pour tous les États, et d'après lequel tous les États jugeraient respectivement la valeur de leurs actes. Il en est des guerres

Des guerres justes et des guerres injustes.

entre les États comme des combats entre les hommes; elles ne commencent que là où cesse toute notion de droit et de justice réciproques. L'histoire prouve d'ailleurs que les nations et les États qui se sont combattus ont toujours eu avant d'en arriver à la lutte armée des torts les uns à l'égard des autres.

Définition de la guerre.

La guerre éclate lorsque les États n'ont plus une conscience claire de leurs devoirs, une intelligence nette de leurs droits, une notion exacte de leurs intérêts respectifs. Ils ne peuvent plus arriver à une entente commune, ils ne peuvent plus accepter les lois que leur traçait le droit des gens en temps de paix : ils s'y soustraient. La guerre est l'acte politique par lequel des États, ne pouvant concilier ce qu'ils croient être leurs devoirs, leurs droits et leurs intérêts, recourent à la lutte armée, et demandent à cette lutte de décider lequel d'entre eux étant le plus fort pourra en raison de sa force imposer sa volonté aux autres.

Du droit des gens en temps de guerre.

Les États qui se font la guerre rompent entre eux les liens formés par le droit des gens en temps de paix; mais il ne dépend pas d'eux d'anéantir les faits sur lesquels repose ce droit des gens. Ils ne peuvent détruire ni la souveraineté des États, ni leur indépendance, ni la dépendance mutuelle des nations. Ils ne peuvent détruire non plus toutes les conséquences qui en sont résultées dans les rapports pacifiques des États. Ils ne peuvent pas davantage supprimer la civilisation accomplie, les mœurs acquises, les notions intellectuelles développées par les nations. Comme ils ne peuvent anéantir ces faits, il faut qu'ils en tiennent compte, et comme ces faits se sont imposés à la fois à tous les États

qui ont été en guerre, tous se sont trouvés dans la nécessité d'en tenir compte en même temps. Il en est résulté une sorte d'entente tacite dans la manière d'employer la force et certaines pratiques communes qui se sont établies parce qu'elles résultaient des rapports nouveaux créés par l'état de guerre, qui sont passées à l'état de coutume et qui, ayant été acceptées et continuant d'être respectées par tout le monde, sont devenues de véritables obligations et par suite ont créé des droits. C'est ainsi que la guerre, sans être par elle-même ni un devoir, ni un droit, pour les États les uns envers les autres, a engendré des devoirs et des droits dont l'ensemble forme le droit des gens en temps de guerre. On voit que ce droit des gens s'est formé et s'est développé absolument de la même façon que le droit des gens en temps de paix. Ses progrès sont liés au progrès général de la civilisation : ils dépendent du développement intellectuel et moral des nations qui se font la guerre. Le droit des gens en temps de guerre ne peut s'étendre et se perfectionner qu'à mesure que les nations acquièrent une moralité supérieure et produisent des hommes plus éclairés et plus intelligents. C'est donc un progrès lent, interrompu, inégal, même entre les nations qui paraissent à peu près également civilisées. Quant aux nations de civilisations différentes, il est impossible qu'elles observent le même droit des gens en temps de guerre : aussi les États qui ont été en guerre avec des peuples d'origine et de civilisation diverses ont-ils été, comme les Français en Afrique, les Anglais dans l'Inde, les Russes dans le Caucase et le Turkestan, dans la nécessité de pratiquer un droit des

gens approprié à l'état intellectuel et moral des nations qu'ils combattaient.

Des causes de guerre.

II. — La guerre résulte de l'impuissance où sont les États de concilier leurs devoirs, leurs droits et leurs intérêts, c'est-à-dire d'observer le droit des gens en temps de paix. Il en résulte que les causes de la guerre se forment et se développent pendant la paix, que la guerre éclate parce que la paix a été mal comprise et mal observée, et qu'il y a une relation constante et nécessaire de l'état de paix avec l'état de guerre. Entre l'état de paix, qui est la conciliation des intérêts, et l'état de guerre, qui est la lutte des forces, il y a un état intermédiaire qui est l'opposition et la contradiction des intérêts : la paix n'est plus qu'apparente, la guerre existe à l'état latent; c'est alors que les causes de la guerre se découvrent, et c'est là qu'il faut les rechercher. Elles sont aussi diverses qu'il y a de rapports différents entre les États; mais elles ont toutes ce caractère commun qu'elles procèdent à la fois de l'indépendance des États et de la dépendance mutuelle des nations. Comme les nations sont différentes, il est impossible que leurs intérêts, leurs traditions, leurs passions, leurs affections, ne se contrarient point. S'il en était autrement, les nations n'auraient plus d'existence propre, elles perdraient leur originalité, se dépouilleraient de leur caractère spécifique, et la civilisation s'arrêterait. Comme les nations sont dépendantes les unes des autres, ces contrariétés les affectent réciproquement; les États sont tenus d'en tenir compte, et comme ils sont indépendants les uns des autres et que nul ne peut

dans l'état de paix imposer aux autres sa volonté, ils sont contraints, pour la faire prévaloir, de recourir à la force. On voit par là que la guerre est non-seulement une conséquence de la paix, mais que, dans l'état de la civilisation contemporaine, elle est inévitable. Il ne s'ensuit pas que les États ne doivent point chercher à l'éviter, ils le doivent au contraire; mais c'est justement parce qu'ils ne sont pas à même d'y parvenir, parce que la connaissance de leurs devoirs, de leurs droits et de leurs intérêts respectifs est encore trop incomplète, et parce que la politique est encore un empirisme assez grossier au lieu d'être une science, que la guerre éclate si souvent. Elle est toujours, de la part des États, une preuve d'impuissance intellectuelle et morale à comprendre le véritable rapport de leurs forces et de leurs intérêts respectifs et à le bien déterminer.

Parmi les oppositions d'intérêts qui forment les causes de la guerre, il y en a beaucoup qui n'ont point de fondement réel et qui ne reposent que sur de fausses données scientifiques, sur des superstitions politiques, sur le fanatisme religieux, national ou révolutionnaire, sur des passions enfin et non sur des faits. Mais comme les États sont représentés par des gouvernements et composés par des nations; que gouvernements et nations ne sont pas des êtres abstraits, mais des groupes d'hommes; que les passions des gouvernements ne sont le plus souvent que les passions d'un homme, celles des nations que le résultat des passions individuelles de beaucoup d'hommes, la passion avec tous ses emportements, tous ses caprices, toutes ses méprises, est une des causes principales qui conduisent les États à se

déclarer la guerre. Il en résulte une conséquence assez singulière : c'est que le progrès de la civilisation ne détruit pas les causes de la guerre entre les États, il ne fait que les transformer. Ainsi le développement de l'instruction publique et de l'éducation nationale a multiplié dans l'Europe moderne les causes de conflit; les systèmes politiques qui tendent à remplacer dans l'imagination des peuples les croyances religieuses ont trouvé là un puissant instrument de propagation, et l'on a vu les théories de la révolution, les dogmes de la démocratie, les systèmes des races, des nationalités, des frontières naturelles, se répandre parmi les nations, créer entre elles des oppositions d'intérêts et des haines, engendrer des ambitions nouvelles et provoquer des luttes que les progrès de la science rendent plus terribles et plus sanglantes peut-être que ne le furent, au moyen âge, les luttes aveugles et confuses des barbares.

Toute affaire où les États jugent leurs intérêts engagés peut devenir entre eux une cause de guerre. Depuis le souci de conserver son bien jusqu'à la convoitise du bien d'autrui; depuis la nécessité où croit être un État de prévenir par une attaque le développement d'une puissance qu'il considère comme menaçante pour sa sécurité, jusqu'à la nécessité où croit être un autre État d'accroître sa puissance et d'étendre sa frontière pour assurer la sécurité des nations qu'il représente, ces intérêts se graduent, s'enchaînent et s'opposent. Il faut y ajouter les passions des hommes : depuis le patriotisme qui consiste à défendre la patrie contre les étrangers, jusqu'à celui qui met sa gloire à asservir les étrangers à la patrie; depuis l'amour de l'indépendance

qui porte les nations à secouer la domination étrangère, jusqu'à l'amour de la gloire qui les entraîne à dominer les étrangers; depuis le devoir primordial de protéger les frontières, jusqu'aux nécessités politiques de la raison d'État; depuis la défense légitime, jusqu'au fanatisme le plus exalté, les causes de guerre ressortent pour les États et les nations de leur constitution même, de leurs traditions, de leurs connaissances scientifiques, de leur culture morale. Comme les États sont souverains, ils en sont les seuls juges. Les seules questions qu'ils se posent lorsqu'ils considèrent les motifs qui les portent à la guerre, c'est de savoir si leur intérêt bien entendu ne leur commande pas de concilier leurs différends par les voies diplomatiques et de rester dans le droit de la paix; ou, s'ils jugent impossible de s'y maintenir, de savoir s'ils sont assez forts pour entreprendre la guerre avec succès. Les causes de la guerre sont donc tout entières dans les États qui l'entreprennent, et dépendent du développement intellectuel et moral des gouvernements qui dirigent ces États et des nations qui les composent.

Des prétextes de guerre.

Ces causes, les nations, les gouvernements et les États les portent en eux-mêmes, en subissent l'influence et y obéissent le plus souvent sans en avoir nettement conscience; car s'ils les pénétraient, ils découvriraient en même temps ce qu'il y a de défectueux dans l'état de paix où ils vivent; ils auraient tout intérêt à y porter remède par les moyens pacifiques, et ils le feraient la plupart du temps. Les vraies causes de la guerre sont en général profondes et latentes; elles ne se manifestent aux yeux des hommes que par un fait accidentel et

très-souvent d'importance secondaire. Les passions que la nation nourrissait en elle-même s'emparent de ce fait, le colorent et le transforment; les gouvernements qui partagent ces passions se croient engagés à les soutenir; ceux qui les exploitent jugent l'occasion venue de les mettre au service de leurs calculs; toutes les causes d'hostilité que les États rivaux accumulaient depuis longtemps se rassemblent pour grossir l'événement; la lutte s'impose comme une nécessité de salut public, et la guerre, qui résulte en réalité de toute l'histoire des États, éclate à propos de cet accident : c'est le prétexte de la guerre. On verra dans le chapitre V de ce livre que la guerre finit comme elle a commencé : que si elle commence pour des causes permanentes et des prétextes accidentels, elle finit tantôt par des accords durables, tantôt par des arrangements éphémères. S'il y a une relation étroite entre l'état de paix et les causes de la guerre, il y en a une autre non moins intime entre les effets de la guerre et les causes de la paix. C'est là qu'est toute la sanction de la guerre; si l'on n'en considère que le prétexte et les formes apparentes, elle semble ne reposer que sur les passions des hommes et n'avoir pour sanction que la force brutale; si, au contraire, on en examine les causes profondes et les effets nécessaires, on voit qu'elle se rattache à tout l'ensemble du développement des États, et que si elle ressort de leur passé, elle exerce sur leur avenir une influence qui en est la sanction fatale et nécessaire. Elle n'est pas un droit; les causes qui la produisent ne sont en elles-mêmes ni justes ni injustes; les événements qui lui servent de prétexte ne sont qu'un accident indifférent en

soi; mais, selon que les États ont avec plus ou moins d'intelligence discerné les causes réelles et apprécié le prétexte apparent de la guerre, elle produit pour eux des résultats plus ou moins conformes à leurs intérêts véritables. Le temps, qui est la grande et seule justice des nations, fait éclater ces résultats inévitables. La sanction de la guerre s'étend ainsi jusqu'à ses causes.

CHAPITRE II

DE LA DÉCLARATION DE GUERRE ET DE SES EFFETS

Caractère de la déclaration de guerre.

I. — La guerre est l'acte le plus grave que puissent faire des États : elle supprime le droit des gens en temps de paix; elle arrête la civilisation et ramène les peuples au joug barbare de la force et de la nécessité; enfin, elle met en question l'existence des États qui l'entreprennent. Les États ont toujours apporté une certaine solennité dans les formalités qui en constatent le début et que l'on appelle la déclaration de guerre. Elle fut entourée chez les anciens de rites religieux; au moyen âge, elle était un défi chevaleresque; dans les temps modernes, elle revêt des formes appropriées au caractère des États et à la nature des relations qu'ils entretiennent en temps de paix. Les États n'ont pas toujours respecté ces formes; elles sont très-respectables cependant, et pour plusieurs motifs qu'il importe de considérer.

La paix repose sur des obligations réciproques, et l'une des principales est celle qui exige que tout État qui veut sortir de la paix prévienne les autres États avant de les attaquer : sans cette obligation, et sans la confiance mutuelle qui en résulte, il n'y aurait point de relations pacifiques possibles entre les États, et ils seraient condamnés à se suspecter incessamment les uns les autres. Le fait qu'ils ont entretenu des relations

pacifiques et reconnu les obligations réciproques de l'état de paix les met dans la nécessité de s'avertir que cet état de paix n'existe plus entre eux. L'État qui attaque ne donne pas cet avertissement par respect pour l'État attaqué, car l'attaque même détruit entre eux tout rapport de respect; mais il le donne par respect pour lui-même et pour les autres États avec lesquels il demeure en relations pacifiques : autrement ces États ne pourraient plus attendre de sa part les égards qui leur sont dus, et ils ne les lui rendraient plus avec la même confiance.

D'autre part, la guerre, comme on le verra bientôt, produit entre les États des obligations particulières. Bien qu'ils suppriment entre eux les obligations du droit des gens en temps de paix, les États belligérants n'en conservent pas moins leur caractère d'État. Les forces militaires avec lesquelles ils se combattent représentent des États organisés et n'ont, par suite, rien de commun avec les pirates et les bandits qui s'attaquent en temps de paix aux personnes, aux biens et aux forces régulières chargées de les défendre. Il faut que les États agissent conformément à ce caractère qu'ils conservent et qu'ils ne peuvent pas plus dépouiller chez eux-mêmes que méconnaître chez les autres. La première obligation qui résulte de ce qu'ils sont des États et de ce qu'ils se font la guerre avec des forces organisées, c'est de déclarer qu'ils rompent les obligations créées par l'état de paix et y substituent celles que crée l'état de guerre. Autrement, les obligations de la paix subsisteraient entre eux; or, l'une des principales est, pour chaque État, de respecter les fron-

tières de l'autre et de faire respecter sa propre frontière : celui qui attaquerait un autre sans déclaration de guerre placerait l'État attaqué dans la nécessité de pourvoir à sa défense par les moyens que lui procure l'état de paix, et par conséquent d'appliquer aux troupes assaillantes les lois territoriales édictées contre les pirates et les bandits, lesquels ne déclarent point la guerre parce qu'ils ne connaissent point la paix. N'étant point averti qu'il doit combattre les troupes régulières d'un État, l'État attaqué serait autorisé à ne voir dans les soldats ennemis que des individus commettant une agression à main armée. L'État attaquant pourrait, il est vrai, faire acte de représailles; mais la guerre ainsi commencée aboutirait à une rivalité de violences inutiles, et les États eux-mêmes, dans leur propre intérêt, seraient forcés d'y mettre fin en revenant aux pratiques qui, comme la déclaration de guerre, dérivent de la nature même de la guerre entre États civilisés.

La déclaration de guerre est donc à la fois la dernière conséquence des relations pacifiques et la première conséquence des relations d'hostilité entre les États; elle forme en quelque sorte la transition entre le droit des gens en temps de paix et le droit des gens en temps de guerre.

Formes de la déclaration de guerre.

Il n'y a point pour la déclaration de guerre de forme généralement acceptée par les États; ce qui importe, c'est qu'avant d'en venir aux armes, l'intention de faire la guerre soit signifiée d'une manière nette et explicite. Cette signification se présente sous différentes formes.

Rappel des agents diplomatiques

Le rappel des agents diplomatiques respectifs indique que les relations pacifiques entre les États sont altérées,

mais il n'indique point nécessairement l'intention de faire la guerre; il ne peut être considéré comme une déclaration de guerre que s'il est accompagné d'actes diplomatiques qui lui donnent cette signification.

Ultimatum.

L'*ultimatum* est le dernier mot que prononcent les États dans une négociation; il contient leurs diverses propositions, les exigences dont ils ne veulent point se départir, les concessions auxquelles ils entendent s'arrêter. L'*ultimatum* est une note diplomatique conçue en termes aussi nets et péremptoires que possible; il se termine par une demande de réponse catégorique; il indique en général le délai dans lequel cette réponse devra être faite, et ajoute qu'une réponse dilatoire ou l'absence de réponse sera considérée comme une preuve que l'État auquel l'*ultimatum* est adressé veut la guerre. Dans ce cas, l'*ultimatum* est une proposition de guerre, qui devient, d'après l'accueil qu'il reçoit, une véritable déclaration de guerre. Il arrive aussi que l'*ultimatum* ne mentionne point de délai ou que l'État qui l'envoie se borne à déclarer qu'en cas de réponse négative, il avisera. Dans ce cas, l'*ultimatum* ne peut être considéré comme une déclaration de guerre, et il faut un autre acte pour constater que l'état de guerre existe entre les États.

Déclaration de guerre proprement dite.

Les États s'adressent alors une déclaration de guerre proprement dite; la forme en varie depuis la note remise solennellement par un agent diplomatique et déclarant qu'après tel délai l'état de guerre existera entre les deux gouvernements, jusqu'à la note que le commandant d'une armée envoie au commandant de l'autre pour lui faire savoir soit que les hostilités com-

menceront à partir de tel jour, soit que tout mouvement des troupes de l'État à qui l'avertissement est adressé sera considéré comme une déclaration de guerre. Les États jugent, d'après les circonstances, quel mode de déclaration il leur convient d'employer. L'essentiel est qu'ils n'usent point de surprise les uns à l'égard des autres et qu'ils n'entrent point en guerre avant de s'être dûment avertis de leurs intentions. Il est clair que si la guerre éclate brusquement avant que des préparatifs militaires aient été accomplis, l'*ultimatum* ou la déclaration directe sont la forme la plus naturelle; lors au contraire que des négociations prolongées ont eu lieu, que la guerre menace depuis longtemps, que les armées sont en présence, une note envoyée par les commandants des forces militaires suffit à prévenir l'État auquel la guerre est déclarée.

Publication de la guerre.

Les États qui se font la guerre sont tenus d'en avertir leurs propres sujets; car la guerre que se font les États modifie absolument les rapports des nations qu'ils représentent. L'acte par lequel le gouvernement fait connaître à la nation que l'état de guerre existe, et quelles conséquences en résultent pour elle, se nomme la publication de la guerre.

Notification aux États neutres.

Les motifs qui font que les États doivent, avant de se combattre, se déclarer la guerre, veulent qu'ils notifient cette déclaration aux États qui ne participent point à la guerre et qui prennent le rôle de neutres. Autrement, ces États ne seraient point tenus d'observer les devoirs que la neutralité leur impose. Les égards que les États se doivent les uns aux autres en temps de paix exigent qu'ils s'avertissent les uns les autres

quand ils apportent à leurs rapports généraux des perturbations aussi profondes que celles qui ressortent de l'état de guerre, même pour ceux qui n'y ont point de part directe.

Des manifestes et des circulaires diplomatiques

La déclaration de guerre est, en général, accompagnée de manifestes adressés par les États aux nations qu'ils gouvernent et de circulaires adressées à leurs représentants à l'étranger. Ces documents ont pour objet d'établir la bonté de la cause que soutient l'État, d'enflammer le patriotisme de la nation et de gagner la sympathie des États neutres. C'est déjà un acte de guerre, car dans ces documents apologétiques les États qui se sont déclaré la guerre dépouillent, les uns à l'égard des autres, les formes respectueuses qu'ils observaient durant la paix, et s'adressent réciproquement des récriminations et des accusations souvent très-véhémentes. Cette guerre de plume a, en général, peu de portée : le jugement des neutres se forme sur la conduite tenue par les États avant la guerre et non sur un langage de circonstance; la guerre confirme ces jugements ou les réforme sans appel. Par cela seul qu'ils se déclarent la guerre, les belligérants reconnaissent qu'ils n'ont pu concilier leurs différends par les moyens pacifiques, et qu'il n'y aura entre eux d'autre arbitre que la force : l'opinion des neutres devient donc assez secondaire pour eux, car s'ils y attachaient une importance réelle, ils l'auraient invoquée avant la guerre et auraient cherché dans une tierce intervention ou dans un arbitrage la solution de leurs conflits.

Des effets

II. — La nécessité de la déclaration de guerre

apparaît plus nettement encore lorsqu'on considère quelles sont les premières conséquences de la guerre pour les États et pour les nations. Ces conséquences se produisent d'elles-mêmes, et par le seul fait que la guerre existe, encore qu'il n'y ait pas eu de déclaration officielle. Mais si la guerre éclate sans déclaration, les conséquences de l'état de guerre se manifestent sans que les nations y soient préparées, et comme ces conséquences sont réciproques, qu'elles affectent l'agresseur aussi bien que l'attaqué, l'un et l'autre ont un égal intérêt à éviter aux nations qu'ils représentent les troubles et les incertitudes qui résulteraient pour elles d'une guerre, dont elles n'auraient connaissance que par ses effets. La guerre n'affranchit point les États de leurs devoirs envers leurs sujets, et le premier de ces devoirs est d'adoucir autant que possible pour les nations les conséquences de la guerre. La déclaration de guerre constate que l'état de guerre existe; les gouvernements en règlent les effets, chacun en ce qui le concerne. Lorsqu'on traite des effets de la déclaration de guerre, c'est, en réalité, des premiers effets de l'état de guerre qu'il s'agit.

de la déclaration de guerre.

Les effets de la déclaration de guerre sur les traités sont très-différents suivant qu'il s'agit de traités conclus en vue de la paix ou de traités conclus en vue de la guerre.

Des effets de la déclaration de guerre sur les traités.

Les traités qui avaient été conclus entre les belligérants pour régler les relations pacifiques qu'ils entretenaient n'ont plus de raison d'être : les circonstances qui les avaient produits n'existant plus, ils se trouvent sans objet. Ils sont suspendus, mais ils ne sont

Des traités conclus en vue de la paix

ni détruits, ni révoqués. Ils ont été conclus par des États souverains; aussi longtemps que ces États subsistent, leurs traités ne peuvent être révoqués que par une manifestation expresse de leur volonté. La guerre rompt les relations pacifiques entre les États belligérants, elle ne supprime pas ces États : il s'ensuit que leurs traités subsistent, encore que l'application cesse d'en être possible.

Des traités conclus en vue de la guerre.

Les traités conclus en vue de la guerre éprouvent, par le fait de la déclaration de guerre, des effets tout opposés. Ils subsistaient pendant la paix, mais ils étaient sans objet : la guerre fait naître les circonstances pour lesquelles ils ont été conclus. Ces traités sont de plusieurs sortes.

Emploi des projectiles explosibles. Convention de Genève. Abolition de la course.

En premier lieu se placent les traités par lesquels les États s'engagent, pendant la paix, à observer certaines résolutions prises en commun dans le cas où la guerre éclaterait entre eux. Tels sont, par exemple, la déclaration relative à l'emploi des projectiles explosibles, la convention de Genève pour les secours aux blessés, les articles de la déclaration de Paris en 1856 portant abolition de la course entre les contractants. La déclaration de guerre donne à ces traités toute leur valeur et rend exécutoires les obligations réciproques qui en résultent pour les États. Comme ces traités sont, en général, collectifs, ils n'obligent pas seulement les belligérants entre eux, ils les obligent encore à l'égard d'États qui ne prennent point part à la guerre, de sorte que le belligérant qui enfreindrait ces traités se soustrairait à des engagements souscrits par lui en pleine connaissance de cause, se priverait d'avantages utiles

et manquerait encore aux égards qu'il doit à des États avec lesquels il continue d'entretenir des relations pacifiques.

Traités d'alliance, de subside et de garantie.

Les traités d'alliance, de subside et de garantie ont été négociés en vue de la guerre; c'est la guerre seule qui leur donne leur valeur puisqu'elle seule fait naître les circonstances pour lesquelles ils ont été conclus. Il faut les considérer par rapport aux États qui les ont conclus, et par rapport à l'État qui se trouve en guerre avec l'un des contractants. La déclaration de guerre ne met par elle-même en vigueur que les traités d'alliance conclus sans conditions définies et qui doivent avoir pour effet d'unir toutes les forces ou certaines forces des États contractants, chaque fois que l'un d'eux est engagé dans une guerre. Il n'y a pas alors de difficultés d'interprétation. Il n'y en a pas davantage lorsque, le traité ayant déterminé exactement les cas dans lesquels l'alliance pourra être requise, il suffit de constater que le *casus fœderis* existe ou n'existe pas. Mais il n'en est pas toujours ainsi : les clauses des traités sont souvent indéterminées, et la rédaction vague du texte se prête à l'interprétation. Les circonstances dans lesquelles la guerre éclate, et qui sont presque toujours complexes, rendent cette interprétation très-incertaine. On le remarque surtout à propos des traités d'alliance défensive et de garantie, lorsque ces traités sont mal rédigés, qu'ils ont négligé de prévoir les différentes hypothèses probables ou que les cas qui se présentent ne sont pas ceux qu'ils ont prévus. Ainsi, un État déclare la guerre : il semble, au premier abord, qu'il ne peut pas invoquer les traités d'alliance

Casus fœderis.

Traités d'alliance défensive et de garantie.

défensive et de garantie qu'il a signés; cependant s'il assure qu'il n'est pas le véritable agresseur, qu'il n'a déclaré la guerre que pour devancer l'attaque de l'ennemi, et défendre son territoire menacé; si le traité d'alliance défensive ou de garantie est indéterminé, et si l'État qui a déclaré la guerre en requiert l'exécution, l'État requis est seul maître de décider s'il doit l'accorder ou la refuser. De même, lorsque l'État qui a déclaré la guerre et pris l'offensive est contraint par l'ennemi de repasser sa frontière, de soutenir une guerre défensive et de défendre son territoire, et qu'il invoque alors un traité d'alliance défensive ou de garantie, c'est l'État requis qui juge s'il doit l'accorder ou la refuser. De là entre les alliés d'inévitables conflits, des récriminations, souvent même des ruptures. Ce sont les conséquences des traités mal négociés, mal conçus et mal rédigés. On les voit se développer au moment de la déclaration de guerre. C'est une des formes de la sanction de ces traités. Ces conséquences, d'ailleurs, peuvent se produire à propos de l'exécution des traités même les mieux rédigés : encore que le *casus fœderis* soit incontestable d'après la lettre du traité, les circonstances dans lesquelles le traité a été conclu peuvent être si différentes de celles où l'exécution en est réclamée, que l'État requis trouve un danger grave et un dommage imminent dans les clauses qu'il avait signées pour assurer ses intérêts. Il lui est alors difficile de les exécuter, car il y a contradiction entre son intérêt évident et sa fidélité. Ces faits se sont présentés fréquemment; mais si l'histoire mentionne tant d'actes de trahison et de perfidie, il faut peut-être moins en accuser la dé-

loyauté des hommes que le défaut de sérieux, de calme et d'intelligence qui leur a fait conclure des traités qu'ils ne peuvent exécuter sans dommages pour les États qu'ils gouvernent. La considération politique des gouvernements et la valeur morale des États se mesurent, à juste titre, d'après les efforts qu'ils font pour exécuter les engagements qu'ils ont signés et maintenir les alliances qu'ils ont conclues. Si des gouvernements ont été forcés de choisir entre une violation de la parole donnée et le salut de l'État, ils en ont été les seuls coupables et ils portent toute la responsabilité de leurs fautes. Un traité d'alliance bien fait oblige un gouvernement même malhonnête à l'exécuter; un traité mal fait peut conduire à une trahison le gouvernement le plus désireux de respecter ses engagements.

Relations entre les belligérants et leurs alliés respectifs.

L'État qui est en guerre avec un des contractants, et qui connaît l'existence du traité d'alliance ou de garantie qui unit l'État qui le combat avec un autre État qui ne le combat pas encore, est seul juge de la conduite qu'il doit tenir à l'égard de cet État. Il n'y a entre lui et tout État allié avec son ennemi aucun rapport de droit, aucune obligation réciproque; par le seul fait que la guerre a éclaté et que des États se sont engagés à y prendre part, ces États se sont placés en dehors du droit des gens en temps de paix. L'État qui est en guerre avec l'un des contractants considère donc les autres comme des ennemis assurés ou des ennemis possibles, suivant que le *casus fœderis* est ou n'est pas immédiatement posé par la déclaration de guerre. Si les États alliés lui déclarent qu'en raison de leur alliance ils prennent part à la guerre, il n'y a point de difficulté. Si ces États

ne se déclarent point, l'État menacé par l'alliance se décide d'après les circonstances. S'il croit nécessaire de prévenir l'attaque des alliés et s'il se croit en mesure de le faire avec succès, il les met en demeure de se prononcer, et s'ils ne le font point d'une manière satisfaisante pour lui, il leur déclare la guerre. Si, au contraire, il les trouve incertains et s'il croit qu'en les ménageant il ralentira et restreindra leur participation à la guerre, il se borne à observer leurs démarches, et il attend qu'ils se prononcent.

La seule obligation que la guerre crée entre les alliés et l'ennemi, c'est de ne point en venir aux mains sans déclaration. L'État qui est en guerre avec l'un des contractants doit déclarer la guerre aux autres avant de les attaquer. Les contractants qui se décident à attaquer l'ennemi doivent lui déclarer la guerre, et cela par les mêmes raisons qui font que tout État, avant d'en combattre un autre, doit lui déclarer la guerre.

Des effets de la déclaration de guerre sur les rapports des nations.

III. — La guerre supprime toutes les relations de droit entre les belligérants et suspend tous les traités qu'ils avaient conclus pour régler leurs relations pacifiques. Il s'ensuit que les relations pacifiques cessent entre les nations : elles n'ont plus de garantie. L'État qui fait la guerre est maître de prendre à l'égard de la nation ennemie telles mesures que lui imposent les nécessités de la guerre ; il en est maître, car il est souverain, indépendant, et la guerre a rompu toutes obligations entre lui et l'État ennemi. Mais si les États sont indépendants, les nations ne le sont point, et comme leur dépendance mutuelle ressort de leur situa-

tion géographique, de leur caractère propre, de leurs traditions, la guerre ne peut les détruire, et chaque État, par égard pour ses nationaux, est forcé d'en tenir compte. De ce fait que les nations sont dépendantes, que leurs dépendances subsistent, que les devoirs des États envers leurs sujets subsistent également pendant la guerre, sont dérivés des rapports nouveaux entre les nations; ces rapports ont engendré des coutumes, et ces coutumes ont été suivies par la plupart des États. Comme les nécessités de la guerre produisent des obligations entre les États dans leurs rapports de gouvernement, elles en produisent dans les rapports des nations, et du caractère même de la guerre résulte pour les nations un droit des gens en temps de guerre. La déclaration de guerre en fait apparaître les premières conséquences.

Relations entre les nations ennemies.

Les relations entre les nationaux des États ennemis ne peuvent plus s'exercer par les moyens ordinaires, puisqu'elles ne sont plus protégées par les obligations réciproques du droit des gens en temps de paix. En outre, l'État, par mesure de police et en vue de la sécurité générale, est en droit d'interdire à ses sujets toute correspondance et tout commerce avec l'ennemi. Cependant, comme son indépendance est absolue et qu'il se gouverne uniquement par la nécessité, il est également libre d'autoriser ses nationaux à continuer avec l'ennemi tels rapports ou tels échanges qui lui paraissent inoffensifs ou même utiles. Il le fait par raison d'État, et la politique seule lui dicte sa conduite. Ainsi la déclaration de guerre fait cesser toutes les relations entre les nations ennemies; il n'y a plus de droit entre ces nations,

et chacune est uniquement réglée par les lois intérieures de l'État auquel elle appartient.

Des nationaux ennemis.

La déclaration de guerre trouve sur le territoire de chaque belligérant un certain nombre de nationaux ennemis. Ils y sont venus pendant la paix, en vertu des droits qui résultaient pour eux des relations pacifiques entre les États. Le premier de ces droits, celui sans lequel les autres seraient de nul effet, c'est le droit, pour chacun de ces étrangers, de retourner dans son pays lorsqu'il le juge convenable. La déclaration de guerre annonce que les relations pacifiques cessent à l'avenir entre les États; elle ne les détruit point dans le passé, elle n'a pas d'effet rétroactif : elle signifie aux nationaux ennemis que le droit en vertu duquel ils étaient venus n'existe plus, et elle les met en demeure de se retirer en vertu de la faculté de retour qu'ils possédaient. Tel est le droit, mais il faut considérer que ce droit reposait sur des obligations réciproques et que par le fait même de la guerre ces obligations sont anéanties : l'État est donc seul juge de la mesure dans laquelle il accordera aux étrangers l'exercice de cette faculté de retour que rien ne garantit plus. Il consulte en cela les nécessités qui résultent pour lui de l'état de guerre, les devoirs que lui impose, à l'intérieur de ses frontières, son caractère d'État et ceux qui résultent pour lui de la dépendance mutuelle des nations. Les gouvernements ont si bien senti la portée de ces devoirs que plusieurs d'entre eux ont stipulé dans leurs traités de commerce les délais dans lesquels leurs nationaux respectifs pourraient se retirer en cas de guerre, et que la plupart d'entre eux, surtout dans la

seconde moitié de ce siècle, signifient aux nationaux ennemis, en publiant la déclaration de guerre, les délais de départ qui leur sont accordés. Les États, en agissant ainsi, se conforment à la dernière obligation qui résulte pour eux de l'état de paix.

Des miliciens ennemis.

S'il est un cas dans lequel les nécessités de guerre peuvent, aux yeux d'un gouvernement, dominer toutes les autres considérations et l'engager à retenir une partie des sujets ennemis qui se trouvent sur le territoire de l'État, c'est lorsque ces nationaux ennemis sont appelés à servir dans l'armée ennemie : l'État ne peut considérer comme un devoir de rendre à son adversaire des éléments de force d'autant plus redoutables que les sujets qu'il laisse partir ont séjourné dans le pays et le connaissent. Mais, d'autre part, l'État doit considérer que retenir ces militaires, c'est s'exposer à subir la même mesure de la part de l'ennemi et s'imposer à soi-même la surveillance d'hommes auxquels le patriotisme pourrait faire un devoir de nuire à la paix de l'État

L'extension à tous les États européens du service militaire obligatoire a singulièrement multiplié ces difficultés ; il est probable, et il est à souhaiter que des arrangements entre les États stipulent la conduite qu'ils devront tenir en pareille circonstance. Jusque-là on ne peut que citer comme un exemple sage celle que la France et l'Allemagne ont tenue en 1870 : elles ont laissé, pendant un délai donné, leurs miliciens respectifs libres de rejoindre leurs armées. Dans tous les cas, et quels que soient les motifs qui dirigent les gouvernements, en retenant des nationaux ennemis, miliciens ou non, ils font un acte de guerre, et cet acte,

comme tous ceux du même ordre, produit des conséquences inévitables qui retombent sur les États qui s'y sont exposés.

Des nationaux ennemis après la déclaration de guerre.

Il faut considérer maintenant la situation des nationaux ennemis qui restent sur le territoire de l'État après que les délais de retour sont expirés, soit que l'État les ait retenus, soit qu'ils se soient refusés à profiter de la faculté de retour qui leur était accordée. L'État n'a plus à leur égard les obligations internationales de l'état de paix; mais il doit, dans sa conduite envers eux, tenir compte à la fois des nécessités de la guerre, de ses devoirs d'État et de la dépendance mutuelle des nations. Les considérations tirées de la dépendance mutuelle des nations lui conseillent toujours la modération; en maltraitant les nationaux ennemis demeurés sur son territoire, il irrite la nation ennemie tout entière et s'expose à des représailles. Les devoirs de l'État envers lui-même lui prescrivent également des égards envers ces étrangers. S'ils sont demeurés volontairement, ils se sont placés sous les lois de l'État, ils en ont accepté les conséquences, ils doivent se soumettre aux exigences qu'elles imposent, ils ont le droit d'en invoquer la protection. Aussi longtemps que ces étrangers demeurent inoffensifs, l'État ne peut les traiter en ennemis, et s'il voit un danger dans leur présence, il ne peut les traiter qu'en ennemis désarmés. Il en est de même de ceux qu'il a retenus par force : ces hommes n'étaient pas venus en ennemis; l'État les garde par mesure de sûreté; tant qu'ils respectent les lois territoriales, l'État est tenu de les traiter sur le même pied que s'ils demeuraient volontairement sur le

territoire. C'est dans cette mesure que l'État doit obéir aux nécessités de la guerre : ces nécessités peuvent lui conseiller de forcer les sujets ennemis à sortir des places fortes, de les reléguer dans certaines parties du territoire ou même de les en expulser complétement. L'État est libre de le faire puisqu'il est souverain et qu'il ne se reconnaît plus d'obligations internationales avec l'État ennemi; mais, avant de recourir à ces mesures, il doit sérieusement en peser la nécessité et en méditer toutes les conséquences pour lui-même et pour la nation qu'il représente; il doit considérer qu'en maltraitant des ennemis désarmés, en expulsant des étrangers inoffensifs, il retourne volontairement à des pratiques barbares; que les rapports des nations en recevront, après la guerre, une influence désastreuse, et qu'enfin il manque à ses devoirs d'État et se reconnaît publiquement, devant tous les autres États qui ne prennent point part à la guerre, incapable de maintenir le bon ordre dans ses frontières et d'y respecter les droits des étrangers inoffensifs.

Des biens des nationaux ennemis.

Les mêmes causes ont conduit les États à respecter, pendant la guerre, les biens possédés par les nationaux ennemis et leurs créances, tant à l'égard de l'État qu'à l'égard de ses sujets. Ce respect est assez récent : on le pratiquait fort peu et on le comprenait fort mal au commencement de ce siècle; mais les graves conséquences qui en sont résultées, les nécessités créées par de longues années de paix et par le développement des relations entre les nations, ont conduit les États à une notion plus claire de leurs devoirs. Ce ne sont point seulement leurs devoirs internationaux qui leur impo-

sent le respect de la propriété de l'ennemi, car ces devoirs sont bien incertains pendant la guerre; ce sont leurs devoirs envers les populations qu'ils représentent, qu'ils exposeraient à de cruelles représailles et dont ils compromettraient l'avenir en usant de violence à l'égard des biens des nationaux ennemis; ce sont surtout leurs devoirs envers eux-mêmes : les biens que les nationaux ennemis possèdent ont été acquis en vertu du statut territorial qui garantit la propriété; la guerre ne modifie point ce statut; donc, aussi longtemps que l'État est en mesure de protéger les propriétés, il doit respecter et faire respecter celles des nationaux ennemis. L'État qui agirait autrement violerait son propre statut territorial.

CHAPITRE III

DES OPÉRATIONS DE GUERRE

I. — La guerre éclate parce que les États ne peuvent concilier leurs prétentions respectives. Ils rompent entre eux tout rapport de droit, ils opposent leurs forces, et, tant que la guerre dure, la seule question qui soit posée est de savoir lequel des États belligérants est assez fort pour contraindre les autres à reconnaître la supériorité de sa puissance, et à se soumettre aux forces qu'ils n'ont pu vaincre. La guerre finit quand l'État le plus faible accepte les conditions que lui impose l'État le plus fort et s'engage à les observer. Cette obligation crée un droit pour le vainqueur, et ce droit n'est pas autre chose que ce qu'on appelle communément le droit du plus fort. L'objet de la guerre est d'établir le droit du plus fort. Cet objet est le seul qu'elle puisse atteindre, et toutes les coutumes de la guerre n'ont pas d'autre fondement.

De l'objet de la guerre : le droit du plus fort.

Ces coutumes dépendent des mœurs des nations qui se font la guerre, elles changent avec les lieux et avec les temps. Celles qu'on résume en ce chapitre sont celles qui sont assez généralement observées par les États chrétiens dans l'Europe contemporaine. Des représentants de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de la Belgique, du Danemark, de l'Espagne, de la France,

Des coutumes de la guerre.

Conférences de Bruxelles.

de la Grande-Bretagne, de la Grèce, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Russie, de la Suède et de la Suisse, réunis en conférence à Bruxelles sur la proposition du tsar Alexandre II, ont essayé de classer méthodiquement ces coutumes dans un projet de déclaration que les États signeraient en commun : ils constateraient ainsi, sous une forme nouvelle, l'existence des coutumes qui résultent du caractère de la guerre et que l'expérience les a conduits à observer. La conférence de Bruxelles, et le projet de déclaration qui s'ensuivit, furent un effort pour donner au droit des gens en temps de guerre une base plus solide qu'il n'en a eu jusqu'à présent. Cependant, il faut observer que des déclarations de ce genre ne seront efficaces qu'autant que les États posséderont des lois militaires uniformes, et seront parvenus à un état de civilisation à peu près analogue. C'est déjà beaucoup que les États s'accordent sur l'objet de la guerre et sur les principales nécessités qui en résultent; mais, dans la pratique, ces nécessités se multiplient et se présentent sous des formes très-diverses ; la différence des mœurs s'y ajoute, et, si ferme que soit la volonté des gouvernements de se conformer à leurs déclarations communes, leur conduite présentera toujours de grands contrastes.

De l'organisation et de la discipline des armées.

L'application, l'affermissement et le développement des coutumes de la guerre dépendent avant tout de l'organisation et de la discipline des armées. Les nécessités de la guerre soulèvent à chaque instant des problèmes graves et douloureux : on verra qu'ils se ramènent tous à un problème d'organisation et de discipline militaire. Des états-majors instruits, des armées bien

organisées et fortement disciplinées, des intendances habiles et abondamment pourvues, des finances solides, l'intelligence chez les chefs, l'abnégation chez les soldats, partout le sentiment d'un grand devoir patriotique accompli, sont les seuls moyens d'enlever peu à peu à la guerre son caractère barbare et d'y faire pénétrerles progrès de la civilisation. Le vieil adage : *Si vis pacem, para bellum,* ne se fonde pas seulement sur les calculs, assez grossiers au demeurant, de l'empirisme politique ; il exprime une vérité plus profonde et dont les nations commencent à se pénétrer. C'est que le seul objet de la guerre étant d'établir le droit du plus fort, ce droit devenant après la guerre le principe de la paix entre les États qui se font la guerre, la paix est d'autant plus solide que le droit du plus fort est moins contesté. Il faut pour cela que le vaincu se soumette, et pour qu'il se soumette avec sincérité, il faut qu'il respecte le vainqueur. Il est donc nécessaire que la guerre soit humaine, et pour rester humaine, la guerre doit être savante, rapide, décisive. Elle n'atteint véritablement son objet que le jour où la nation vaincue reconnaît son impuissance, mais la reconnaît sans humiliation, sans colère et sans haine. Des armées bien organisées et bien disciplinées peuvent seules permettre aux États de se rapprocher de ce grand objet et de donner à leurs luttes une direction de plus en plus conforme aux progrès des nations. Les armées, qui sont l'honneur des États pendant la guerre, deviennent ainsi les vraies fondatrices et les vraies garantes de la paix ; la force dépouille son caractère brutal et insolent ; les résultats de la guerre, bien que produits par la force

seule, empruntent à l'emploi sérieux et réfléchi qui a été fait de la force un élément de stabilité et un principe de respect; la guerre enfin, pour la consolation des hommes, mérite la gloire dont elle est entourée et emploie à créer une paix durable entre les États les plus nobles vertus dont l'honore l'humanité.

Fondement des coutumes de la guerre.

Si l'on considère l'ensemble des coutumes de la guerre, on en voit ressortir plusieurs qui sont plus générales que les autres, et qui en forment, en quelque sorte, le principe. Elles résultent de deux faits reconnus par tous les États : le premier, c'est que le seul objet de la guerre étant d'établir le droit du plus fort, tout ce qui contribue directement à établir ce droit est conforme à l'objet de la guerre, et tout ce qui n'y contribue point s'écarte de cet objet; le second, c'est que les États qui se font la guerre sont des États organisés, et que la guerre ne supprime ni leur caractère d'État, ni leurs devoirs envers les nations qu'ils représentent. L'objet que poursuivent les belligérants est identique pour chacun d'eux; ils ont été amenés ainsi à observer dans leurs opérations de guerre des coutumes analogues. Celle qui a été la plus lente à s'établir, mais qui est en même temps la plus essentielle, c'est celle qui consiste à diriger les opérations de guerre contre les forces organisées de l'État ennemi, et non contre ses sujets non armés.

Distinction entre les forces organisées et les sujets non armés de l'État.

L'expérience a montré que la guerre dirigée contre les sujets non armés de l'ennemi engendre entre les nations des rancunes profondes, et que toute guerre ainsi pratiquée sème le germe de guerres nouvelles; de plus, la guerre faite aux sujets non armés ne détruit point les forces organisées de l'État, elle prolonge une lutte que

les États ont le même intérêt à terminer promptement. Il en résulte que parmi les actes de guerre, il y en a que les États considèrent comme nécessaires, et d'autres qu'ils considèrent comme inutiles : les actes nécessaires sont ceux qui tendent à détruire le plus promptement possible les forces de l'État ennemi; les actes inutiles sont ceux qui prolongent la lutte sans détruire les forces de l'ennemi. Ces faits se sont imposés aux États européens, et, selon les mœurs des nations qui les constituent, ces États s'y sont tous plus ou moins conformés dans leurs opérations de guerre.

Des actes nécessaires et des actes inutiles.

La nécessité d'établir le droit du plus fort n'oblige pas les États à tuer tous les hommes, ou à anéantir tous les objets qui constituent les forces militaires de l'État ennemi : il suffit de mettre les hommes hors d'état de faire la guerre et de rendre les objets inutiles à la guerre. Les États ont été ainsi conduits à retenir prisonniers les ennemis qui cessaient de combattre, et à s'emparer de tous les moyens de défense de l'ennemi. Il en est résulté des coutumes relatives aux personnes et des coutumes relatives aux choses.

Division des coutumes de la guerre.

II. — Puisqu'il est admis que la guerre n'est dirigée que contre les forces de l'ennemi, il faut déterminer quels hommes contribuent à constituer ces forces; puisqu'il est admis que la guerre n'est point dirigée contre les sujets non armés de l'ennemi, il faut que les États soient en mesure de se défendre contre les sujets de l'ennemi qui font acte de guerre. De là est venue la distinction entre les combattants et les non-combattants. Les combattants se composent de tous les hommes qui constituent

Des combattants et des non-combattants.

les forces militaires de l'ennemi; quand ils cessent de résister, ils sont faits prisonniers. Les non-combattants sont ceux qui ne font point partie des forces militaires de l'ennemi; quand ils sont pris les armes à la main, l'État qui les capture les traite d'après les nécessités que lui impose le soin de sa défense. La distinction des combattants et des non-combattants est donc très-importante.

Des armées régulières et des corps militaires organisés.

Elle est fort simple en ce qui concerne les armées régulières de l'État : ces armées se reconnaissent à des signes extérieurs très-faciles à constater. Dans beaucoup de pays, les milices organisées (armée territoriale, landwehr, garde nationale, etc.), constituent en tout ou en partie les forces régulières de l'État : il faut, pour que les hommes qui composent ces milices soient considérés comme combattants, qu'ils soient organisés militairement, aient un chef dont la qualité puisse être constatée, et soient munis d'insignes extérieurs reconnaissables à distance. Il en est de même des corps de volontaires ou corps francs. Ces règles résultent du caractère même de la guerre; elles ne sont point contestées en principe; elles sont généralement observées en ce qui concerne les armées régulières et les milices régulièrement organisées; elles sont beaucoup plus incertaines à l'égard des milices incomplétement organisées et des corps francs. Cette incertitude s'explique par les nécessités de la guerre, qui sont toujours doubles, toujours contradictoires, et s'imposent souvent sous une forme opposée à l'envahissant et à l'envahi.

Des habitants qui font acte de guerre

Ainsi, il est reconnu par les États qu'ils ne font point la guerre aux sujets de l'ennemi, et que, par conséquent,

et sont considérés comme belligérants.

les sujets de l'ennemi qui font acte de guerre ne sont point considérés comme combattants; mais quand, à l'approche de l'ennemi, la population du territoire attaqué prend les armes pour défendre ses foyers et fait acte de guerre sans avoir eu le temps ou les moyens de s'organiser régulièrement en milice, on ne peut considérer cependant comme placés en dehors des coutumes de la guerre les hommes qui agissent ainsi; et le fait est qu'en général on les traite en combattants. On devrait le faire dans tous les cas, car il n'y a point là d'infraction au principe général sur lequel repose la distinction des combattants et des non-combattants. Cette distinction a pour objet de faire connaître à l'État les forces qu'il doit combattre et les sujets inoffensifs qu'il doit respecter, de protéger contre l'ennemi les sujets inoffensifs, de protéger l'armée régulière contre l'attaque d'ennemis en apparence inoffensifs. De là cette nécessité que les troupes soient organisées et reconnaissables à distance; or, dans le cas d'invasion, les habitants d'une ville ou d'un village qui veulent se défendre s'organisent par le seul fait qu'ils prennent part en commun, sur un point déterminé, à un acte de guerre régulière. L'ennemi doit naturellement s'attendre à cette résistance; il prend ses mesures en conséquence, et il n'est pas besoin que la population armée soit revêtue d'insignes reconnaissables à distance, car elle se présente à l'ennemi sous un caractère évidemment hostile. Il y a donc des cas où les sujets de l'État, encore que non organisés et non revêtus de signes distinctifs, font des actes de guerre et sont considérés comme combattants.

Des corps francs traités comme non-combattants.

Il y a au contraire des cas où des corps francs, régulièrement organisés et revêtus d'uniformes distinctifs, sont considérés par l'ennemi comme dépourvus du caractère de combattants. Ce fait s'est produit surtout quand les corps francs se multipliaient, opéraient par petits détachements et harcelaient l'armée ennemie par une guerre continuelle de surprises et d'embuscades, interrompant les communications, arrêtant les convois, tuant les soldats isolés. Il en résultait dans l'armée envahissante une inquiétude très-grande et beaucoup de fatigue; cette armée ne se sentait pas suffisamment protégée; la discipline en souffrait, et, pour y remédier, les chefs de l'armée d'invasion prescrivaient des mesures de rigueur contre les corps francs. Ces actes, bien que commandés souvent par les nécessités de la guerre, n'en sont pas moins une infraction au principe général des coutumes de la guerre.

Des habitants qui font acte de guerre et ne sont pas traités comme combattants.

Les habitants d'un territoire envahi qui prennent les armes sans être organisés, sans être revêtus de signes distinctifs, et attaquent isolément l'ennemi, ne peuvent être assimilés aux corps francs régulièrement organisés, et ne peuvent par suite être traités en combattants. C'est une nécessité : elle dérive aussi bien pour l'État envahi que pour l'État envahissant de leurs obligations envers leurs sujets respectifs. La coutume qui s'est établie de ne diriger les opérations de guerre que contre les forces organisées de l'ennemi est une garantie pour la sécurité des sujets inoffensifs de l'État envahi. Il accepte cette garantie, il en profite; si quelques-uns de ses sujets font acte de guerre envers l'ennemi, ils le font à leurs risques et périls; ils se placent volontairement

en dehors de la coutume qui protége les sujets inoffensifs de l'État envahi. De son côté, l'État envahissant ne respecte les sujets inoffensifs de l'État envahi qu'en vertu de la coutume qui le garantit de toute attaque de la part de ces sujets : lorsque ces hommes se placent volontairement en dehors de la coutume qui les protége, l'ennemi n'est point tenu d'observer envers eux cette coutume.

Remarques sur ces distinctions.

Ce sont là des résultats très-pénibles pour l'humanité, car ces hommes défendent leur patrie, et, plus le péril auquel ils s'exposent paraît grand, plus leur dévouement est noble; mais constater que la guerre est une œuvre sanglante et barbare, c'est définir le caractère même de la guerre. Si les hommes étaient capables de se respecter pendant la guerre et d'y entretenir des rapports de droit, il n'y aurait plus de guerre. Il n'y a dans la guerre d'autre régime que celui de la nécessité; c'est par suite des nécessités de la guerre que les États respectent leurs sujets inoffensifs, et c'est par suite des mêmes nécessités qu'ils répriment violemment l'attaque des habitants isolés. Le seul remède aux abus déplorables qui ont, sous ce rapport, signalé plusieurs guerres de ce siècle, entre autres la guerre des Français en Espagne, sous Napoléon Ier, et celle des Allemands en France en 1870, se trouve dans ce principe, qu'il n'y a de combattants que les corps organisés, et dans une organisation plus parfaite des corps de combattants. La lutte contre les corps francs et contre les habitants isolés est pour l'envahisseur une cause d'abus et de violénce qui provoque dans la nation envahie une exaspération légitime, multiplie souvent les attaques

individuelles au lieu de les réprimer, ajoute l'ardeur de la vengeance aux passions patriotiques et imprime à la guerre un caractère de plus en plus sauvage. Pour l'État envahi, les corps francs et les guérillas sont souvent plus nuisibles qu'utiles : ils introduisent dans l'armée une cause d'insubordination et développent dans la nation des instincts d'indiscipline, des habitudes violentes qui deviennent un excitant pour les passions anarchiques et un élément de guerre civile. Il est donc désirable que les États interdisent à leurs sujets toute guerre individuelle, ne donnent de commissions qu'à des corps francs sérieusement organisés, et placent ces corps sous l'autorité militaire.

De la levée en masse.

Telles sont les conséquences de la coutume qui fait que la guerre n'est dirigée que contre les forces organisées de l'ennemi. Il est évident que les États sont parfaitement libres de se soustraire à cette coutume et que c'est même une nécessité pour eux de s'y soustraire lorsque leurs forces organisées sont insuffisantes pour repousser l'invasion. Ils proclament alors la levée en masse et font de la guerre individuelle un devoir pour chaque citoyen, comme la Prusse le fit en 1813 par les décrets sur le *landsturm*. L'État qui proclame la levée en masse et décrète la guerre individuelle renonce par cela même à la coutume qui protégeait ses sujets inoffensifs. L'envahisseur se trouve placé dans la nécessité de les considérer comme des ennemis; mais, étant prévenu, par le fait de la levée en masse, que tous les habitants du territoire envahi sont tenus de combattre, l'envahisseur devrait, en ce cas, les traiter en combattants et les faire prisonniers de guerre lorsqu'il les prend

les armes à la main. Il faut considérer cependant que si, dans la guerre régulière contre les forces organisées, l'envahisseur est quelquefois placé dans la nécessité de réprimer violemment les attaques des corps francs, cette nécessité est bien plus impérieuse encore lorsque la levée en masse multiplie les ennemis isolés. Ce genre de guerre entraîne donc forcément un retour à la barbarie, et l'État qui provoque ces luttes sauvages en porte toute la responsabilité et en subit toutes les conséquences.

Des maraudeurs et des pillards.

Il ne faut pas confondre avec les corps francs et les assaillants isolés les bandes de maraudeurs et de pillards qui parcourent les territoires envahis et attaquent indistinctement leurs nationaux et les étrangers. Ces individus sont considérés comme des bandits et traités en conséquence. Mais il est trop évident que l'État qui souffre des attaques isolées est très-souvent tenté de confondre avec ces bandits les assaillants dont il se plaint; il y est d'autant plus porté que les corps francs sont moins bien organisés, moins disciplinés, et que les assaillants isolés mêlent plus souvent à leurs attaques contre l'ennemi des actes de brigandage et des vengeances individuelles.

Des prisonniers de guerre.

L'objet de la guerre est d'établir le droit du plus fort; la guerre est dirigée exclusivement contre les forces organisées de l'ennemi; il en résulte que quand les hommes qui composent ces forces cessent de combattre ou ne sont plus en mesure de continuer le combat, l'objet de la guerre est atteint en ce qui les concerne : il suffit de les mettre hors d'état de reprendre la lutte. Ils sont en conséquence faits prisonniers de guerre. Les

conditions dans lesquelles les prisonniers de guerre sont détenus, et les obligations que leur état de captivité leur impose, résultent des motifs qui ont obligé l'État à s'emparer d'eux et à les détenir. Ils sont des ennemis désarmés; ils doivent être traités avec humanité. Ils sont prisonniers de l'État et non du corps armé ou des individus qui les ont capturés. Ils ne peuvent être enfermés que par mesure de sûreté et sous l'empire d'une nécessité impérieuse. Ils sont internés soit dans une ville, soit dans un camp, soit dans un district sous la surveillance de l'autorité militaire. L'État qui les a faits prisonniers se charge de leur entretien et leur accorde en général le même traitement qu'à ses propres troupes. Il peut les employer à certains travaux publics, mais il faut que ces travaux soient en rapport avec les grades des prisonniers et qu'ils ne concourent ni directement ni indirectement à faciliter les opérations de guerre. Les salaires que les prisonniers gagnent ainsi servent souvent à améliorer leur situation ou même leur sont remis à la fin de leur captivité; dans ce cas, l'État en défalque souvent les frais d'entretien. Les prisonniers de guerre sont soumis aux lois et règlements militaires en vigueur dans le pays où ils sont détenus; les actes d'insubordination, les tentatives de fuite, les crimes et délits qu'ils commettent sont réprimés d'après les lois et règlements de l'État. Les prisonniers sont quelquefois mis en liberté sur parole s'ils y consentent et si les lois de leur patrie les y autorisent : dans ce cas, ils ne peuvent, sous quelque forme que ce soit, participer à un service qui serait de nature à faciliter les opérations de la guerre; s'ils manquent à leur parole et s'ils sont

repris par l'État ennemi, cet État leur applique ses lois et règlements sur la matière. L'usage de plusieurs États est de faire prisonniers de guerre et de traiter comme tels des personnes qui, sans appartenir à l'armée, en suivent cependant les opérations, tels que les correspondants des journaux, les vivandiers, les fournisseurs, etc., dont l'identité peut être constatée.

Des malades et des blessés.

Il appartient à chaque État de soigner ses blessés. Les raisons qui amènent les États à faire des prisonniers de guerre les conduisent aussi à soigner les blessés de l'ennemi qui tombent entre leurs mains. Quant aux habitants des pays où la guerre a lieu, le patriotisme leur impose de soigner leurs compatriotes, et l'humanité leur fait un devoir de soigner les ennemis. Ces obligations et ces devoirs d'humanité sont naturellement subordonnés aux nécessités de la guerre; les passions que la guerre entraîne en ont souvent rendu l'accomplissement difficile. Le vaincu notamment est contraint d'abandonner ses blessés : c'est une des plus rigoureuses nécessités de la guerre. Les États se sont rendu compte de ces faits et des conséquences barbares qui en résultaient. Beaucoup d'entre eux se sont accordés pour régler en commun la conduite qu'ils devraient tenir en cas de guerre à l'égard de leurs blessés respectifs. Tel a été l'objet de la convention conclue à Genève le 22 août 1864; elle a été la confirmation internationale de la coutume établie que la guerre n'est dirigée que contre les forces organisées de l'État; elle constitue un progrès considérable dans les relations des États et des peuples; elle est la preuve qu'une intelligence plus pénétrante des nécessités de la guerre pour-

De la Convention de Genève.

rait amener des progrès bien plus importants encore.

La convention de Genève établit que les ambulances, leur matériel et leur personnel sont considérés comme neutres et doivent être respectés; elle désigne un signe distinctif, la croix rouge, pour faire reconnaître les choses et les hommes ainsi neutralisés; elle constitue des avantages marqués pour les habitants qui forment des ambulances dans leurs maisons : ces habitants sont dispensés du logement militaire et d'une partie des contributions de guerre. A la suite de cette convention, ils s'est formé dans plusieurs États des Sociétés de secours aux blessés destinées à fournir aux ambulances le personnel et le matériel nécessaires. La convention de Genève et les Sociétés de secours aux blessés ont rendu à l'humanité des services éclatants. Toutefois, la pratique de la convention a donné lieu à des abus graves et à des plaintes nombreuses. Les champs de bataille et les convois ont été encombrés d'ambulances volantes qui, n'étant soumises à aucune discipline, nuisaient aux opérations militaires et ne se trouvaient pas toujours aux lieux où leur présence était le plus nécessaire. Ces ambulances ont servi de refuge à des hommes qui prétendaient se soustraire au service militaire et qui ne possédaient cependant aucune des connaissances ou des qualités spéciales requises pour le service des blessés. Les insignes de la convention ont servi à couvrir des actes d'espionnage en permettant à des hommes qui en étaient revêtus de circuler librement dans les lignes d'opération des armées ennemies; ces mêmes insignne ont servi à protéger des convois de munitions ou d'approvisionnements, et à couvrir contre

le feu de l'ennemi des positions militaires. Tous ces abus résultaient de la nature même de la convention. Les hommes bienfaisants qui l'ont rédigée se sont surtout préoccupés de l'objet idéal qu'ils poursuivaient et des considérations d'humanité qui les avaient réunis; ils n'ont pas suffisamment tenu compte des nécessités de la guerre et des faiblesses humaines. Ils ont supposé que tous les hommes qui se voueraient au service des blessés seraient inspirés par des motifs très-nobles et seraient capables d'y conformer leur conduite : ils leur ont concédé les droits les plus étendus; ils ont négligé de leur imposer des obligations corrélatives et de faire du respect de ces obligations un devoir pour les États. Les moyens de remédier aux abus auxquels a donné lieu la convention de Genève sont fort simples; ils se tirent de la cause même de ces abus, et l'expérience de la guerre de 1870-1871 les a indiqués. Ils consistent à distinguer très-nettement le service des blessés sur le champ de bataille et le service des blessés dans les ambulances fixes. Le service des blessés sur le champ de bataille appartiendrait exclusivement aux ambulances militaires, dont le personnel est revêtu d'un uniforme toujours reconnaissable : les particuliers qui désireraient prendre part à ce service s'enrôleraient simplement dans l'armée et seraient entièrement soumis à l'autorité militaire. Cette autorité confierait le soin de tous les blessés ou d'une partie d'entre eux aux ambulances privées; ces ambulances seraient fixes; elles seraient établies sous la direction de l'autorité militaire; le personnel de ces ambulances, protégé par la convention de Genève, serait placé sous la surveillance

de délégués des sociétés de secours reconnus par les États, munis de commissions authentiques et revêtus d'uniformes. Ces délégués seraient responsables de la conduite de leurs subordonnés; ils se mettraient en rapport avec l'autorité militaire qui exercerait le pouvoir de fait dans le lieu où ils se trouvent; ils seraient chargés de faire parvenir les secours et d'établir les ambulances fixes aux lieux qui leur seraient désignés par l'autorité militaire. Ainsi disparaîtraient, avec les inconvénients qu'ils ont entraînés, les insignes spéciaux de la convention de Genève. Sans doute les risques et la responsabilité encourus par les membres des sociétés de secours seraient plus grands et plus redoutables; mais comme ils font œuvre d'abnégation, ils s'y soumettraient aisément, et l'on éviterait ainsi, aux États la tentation de transformer en instrument de guerre une des institutions les plus respectables qu'ait inspirées l'amour de l'humanité.

Des pouvoirs de l'État envahisseur à l'égard de l'État envahi.

III. — La coutume de diriger les opérations de guerre contre les forces de l'État ne s'applique pas seulement aux forces militaires; il faut considérer maintenant les autres forces de l'État ennemi, ses moyens de défense, ses ressources financières, son administration. Cela nous amène à résumer les coutumes que suivent les États modernes dans les territoires ennemis qu'ils occupent, à l'égard des choses qui appartiennent à l'État et des personnes qui le représentent.

Des choses : forteresses,

En ce qui concerne les choses, ces coutumes se ramènent toutes à une règle très-simple : les nécessités de

la guerre contraignent l'envahisseur à s'emparer de tous les objets appartenant à l'État qui constituent ses moyens de défense et qui sont de nature à lui faciliter ses opérations de guerre. La mesure dans laquelle ces objets sont utiles à l'envahi détermine les limites dans lesquelles l'envahisseur peut être contraint à s'en emparer. Ainsi les forteresses, les dépôts d'armes, les magasins, les moyens de transport, les chemins de fer, les postes, les télégraphes, et en général tous les objets mobiliers et immobiliers appartenant à l'État et qui sont de nature à servir à sa défense, se trouvent placés à la discrétion de l'envahisseur; il les prend, s'en sert ou les détruit suivant ce que lui commandent les nécessités de la guerre. Il en est de même des capitaux que l'envahisseur trouve dans les caisses de l'État envahi et des trésors de guerre que l'on découvre dans les fourgons de l'ennemi. Ces sommes d'argent sont des moyens de guerre; le vainqueur s'en empare et en fait l'usage qu'il juge convenable. La coutume n'est pas douteuse en ce qui concerne les capitaux perçus; elle est plus incertaine en ce qui concerne les capitaux à percevoir, c'est-à-dire les impôts et contributions revenant à l'État envahi. On a prétendu que l'État envahisseur avait le droit de percevoir ces impôts et contributions parce que le fait de l'occupation le substituerait aux droits de l'État envahi; cette assertion est toute gratuite; elle procède d'une théorie sur la guerre, et non des faits de la guerre. L'État envahisseur n'a aucun droit sur le territoire envahi; le pouvoir qu'il y exerce n'a d'autre fondement que la force dont il dispose; ce pouvoir existe partout où cette force se manifeste; il est nul

dépôts d'armes, etc.

Caisses de l'État, trésors de guerre.

Des impôts.

partout où cette force ne se manifeste pas. Le pouvoir de l'envahisseur est un fait qui n'a, comme toute la guerre, d'autre raison d'être que la nécessité où se trouve l'envahisseur de détruire les forces organisées de l'État envahi. Ce pouvoir est ainsi déterminé par son objet même. Dans la mesure où les impôts et les contributions servent à la défense de l'envahi, l'envahisseur peut être contraint de s'en emparer; mais les nécessités de la guerre ne l'obligent en aucune façon à confisquer les sommes qui servent à l'administration du territoire envahi, et l'on va voir tout à l'heure que les coutumes l'obligent au contraire à respecter et à entretenir même, autant qu'il le peut, une partie de cette administration. L'envahisseur n'a donc aucunement le droit de percevoir en son nom les impôts et contributions; mais, s'il en ordonne la perception aux agents de l'État envahi, il peut, lorsqu'ils ont été perçus, faire la part de ce qui revient à l'administration centrale et de ce qui revient à l'administration locale, confisquer, s'il le juge nécessaire, les sommes qui reviennent à l'État, et laisser aux administrateurs du territoire envahi les sommes nécessaires à l'administration locale.

Du domaine public.

Les mêmes règles dirigent la conduite de l'envahisseur à l'égard des propriétés de l'État qui, sans servir directement à sa défense, sont pourtant pour lui une source de revenus. Dans les forêts du domaine public, l'envahisseur peut être amené à prendre les bois qui lui sont nécessaires pour la guerre; il n'a pas le droit de modifier l'exploitation de ces forêts; aucune nécessité ne l'y contraint. Il use, s'il le juge nécessaire, du

produit des forêts comme du produit des impôts et des contributions.

Quant aux établissements de charité, aux établissements scientifiques, aux musées, à tous les édifices publics en un mot, l'envahisseur, s'il le juge nécessaire, y établit des casernements ou des ambulances, des dépôts d'armes ou d'approvisionnements; mais aucune nécessité ne l'autorise soit à les détruire, soit à les piller : ces destructions et ces pillages n'affaibliraient en rien les ressources de l'envahi et par conséquent ne serviraient nullement à atteindre plus vite l'objet final de la guerre. Il n'y a qu'un seul cas où l'envahisseur peut se trouver dans la nécessité de détruire ces édifices ou de les exposer à la destruction : c'est quand il lui paraît indispensable de les employer à sa défense, ou quand ils servent à la défense de l'ennemi. Des édifices publics.

Ces règles sont très-nettes quand on les formule; elles sont d'une application fort difficile et laissent dans la pratique place à beaucoup d'abus. C'est la conséquence inévitable de l'état de guerre. En principe, on peut dire que l'envahisseur a tout intérêt à ménager les biens de l'État envahi, car les destructions inutiles et les pillages laissent des souvenirs irritants qui nuisent au rétablissement de la paix. Il a intérêt surtout à ne point abuser des ressources financières de l'envahi, car le seul objet de la guerre étant d'établir le droit du plus fort, ce droit et la paix qui en résulte ne sont fermement établis que si l'État vainqueur triomphe par ses ressources propres et permanentes : s'il emprunte en tout ou en partie son succès aux moyens qu'il aura tirés du territoire ennemi,

son droit est fictif comme sa force, et la paix qui le constate est fausse et incertaine.

Des personnes

Le pouvoir de l'envahisseur à l'égard des autorités civiles et judiciaires, dans le territoire envahi, se règle de la même manière. Ce pouvoir est un fait qui cesse avec la force qui en est le seul fondement et se limite aux nécessités de la guerre qui en sont le seul objet. L'autorité légale de l'État envahi est interrompue, elle n'est pas détruite, et elle se rétablit d'elle-même dès que l'autorité de fait exercée par l'envahisseur a cessé.

Des lois de conscription.

L'objet même de la guerre place l'État envahisseur dans la nécessité de suspendre l'exercice des lois de conscription dans le territoire envahi. L'envahisseur prend les mesures nécessaires pour s'opposer au départ des hommes qui iraient grossir l'armée ennemie. S'ils cherchent à se soutraire à ces mesures, si l'envahisseur les arrête et que leur intention de prendre du service dans leur armée nationale paraisse manifeste, l'envahisseur ne saurait les traiter plus durement qu'il ne le ferait s'il s'emparait d'eux sur le champ de bataille : il les met dans l'impossibilité de combattre, les fait prisonniers de guerre et les traite en ennemis désarmés. Dans aucun cas, et à moins qu'ils ne fassent acte de guerre et ne se placent volontairement dans la situation des non-combattants qui attaquent isolément l'ennemi, les nécessités de la guerre n'obligent nullement l'envahisseur à user de plus de rigueur envers eux.

Des fonctionnaires

Les nécessités de la guerre peuvent contraindre l'envahisseur à suspendre momentanément l'exercice de l'autorité légale, mais seulement dans la mesure où cette autorité constitue une force pour l'ennemi; il ne

peut y porter atteinte tant que cette autorité n'a pour objet que l'exercice des devoirs de l'État envers ses sujets inoffensifs. Réciproquement, les autorités civiles et judiciaires du territoire envahi doivent se soumettre au pouvoir de fait de l'envahisseur, car autrement elles feraient acte de guerre, constitueraient une force défensive de l'État envahi, et l'envahisseur pourrait être dans la nécessité de les suspendre. De ces faits se déduisent les règles suivies en général par les États : 1° L'autorité militaire de l'État envahisseur respecte les autorités administratives et judiciaires de l'État envahi autant que les nécessités de la guerre le permettent; 2° les autorités administratives et judiciaires continuent d'exercer leurs fonctions aussi longtemps que l'autorité militaire ennemie leur permet de le faire sans manquer à leurs devoirs envers leur patrie; 3° en cas de conflit entre l'autorité militaire et l'autorité administrative, chacune est responsable envers son gouvernement; 4° les autorités militaires et les autorités administratives prennent d'un commun accord, et chacune sous leur responsabilité propre, les mesures destinées à assurer le maintien de l'ordre dans le territoire envahi; 5° l'envahisseur n'exige de la part des autorités du territoire envahi aucun serment quelconque; il ne peut les obliger à remplir leurs fonctions si elles en considèrent l'exercice comme incompatible avec leurs devoirs; 6° dans le cas où les autorités du territoire envahi refusent de se soumettre au pouvoir de l'envahisseur ou se retirent à son approche, l'autorité militaire organise, d'accord avec les représentants de la population, ou au besoin avec des notables, des autorités pro-

visoires qui remplacent les fonctionnaires absents.

Des pouvoirs de l'État envahisseur sur les sujets de l'État envahi.

Les pouvoirs de l'envahisseur sur les biens de l'État envahi et sur les autorités qui dépendent de cet État sont assez aisément déterminés, au moins en théorie. Il est beaucoup plus difficile de trouver le fondement et de marquer les limites des pouvoirs de l'envahisseur à l'égard des biens des particuliers et de leurs personnes.

Des biens.

La coutume, relativement moderne, que la guerre n'est dirigée que contre les forces organisées de l'État est contrariée ici par une autre coutume, beaucoup plus ancienne, et dont il résulte que la guerre nourrit la guerre. Si les États étaient bien convaincus de ce fait que le seul objet de la guerre est d'établir le droit du plus fort, et que ce droit, pour être solide, doit reposer sur les forces propres et permanentes du vainqueur, cette coutume n'aurait plus de raison d'être; mais comme ce fait est un de ceux que les passions politiques et les théories humanitaires concourent à faire méconnaître, les États continuent à chercher dans les ressources du territoire envahi des moyens de faire subsister leurs armées, de les entretenir et de poursuivre la guerre. Ils ont recours pour cela à de véritables confiscations des biens des particuliers. Ces confiscations s'opèrent sous deux formes : la contribution qui impose des services pécunaires, la réquisition qui impose des services en nature. L'État envahisseur n'a nullement le droit d'exiger ces services : on a montré plus haut qu'il était faux que l'État envahisseur fût substitué à l'État envahi. Si cette assertion est fausse en matière d'impôts, elle l'est à plus forte raison en matière de réquisitions : si un État a le droit d'imposer des ser-

Des contributions et des réquisitions.

vices en nature à ses sujets, ce droit repose sur l'obligation où est chaque sujet de contribuer au bien de l'État et où est l'État de contribuer à la protection de ses sujets; mais l'État étranger qui exige des réquisitions ne peut invoquer ce droit, car les obligations corrélatives n'existent point pour lui. Il n'est pas possible qu'il existe un droit quelconque qui puisse faire à des hommes un devoir de fournir des ressources à l'ennemi. L'envahisseur impose donc les contributions et les réquisitions uniquement parce qu'il est le plus fort : son pouvoir n'a pas d'autre fondement, et les nécessités de la guerre, qui en sont la seule raison d'être, en marquent aussi la limite. Les États qui ont pratiqué à cet égard les coutumes les moins abusives sont ceux qui ont suivi les deux règles suivantes : 1° ne jamais exiger de réquisitions ou de contributions au-delà des ressources actuelles des habitants et au-delà des besoins actuels de l'armée; 2° déliver aux habitants des reçus en bonne forme qui leur permettent après la guerre de se faire indemniser, s'il y a lieu, par leur gouvernement.

Du logement militaire.

Les nécessités de la guerre obligent en général l'envahisseur à loger ses soldats chez les habitants : il leur impose cette charge, et les habitants sont contraints de la subir. L'habitant est tenu de respecter la vie des ennemis logés chez lui. S'il les attaque ou les fait attaquer, il se place en dehors de la coutume qui le protége. Réciproquement, l'envahisseur, qui est garanti par cette même coutume, ne doit pas abuser de son pouvoir et ne doit rien exiger au-delà de ce qui lui est nécessaire; il doit respecter autant que possible les usages établis et éviter à l'égard des habitants chez lesquels il

est logé toute vexation. L'envahisseur exige aussi très-souvent des habitants qu'ils pourvoient à la nourriture des soldats logés chez eux. C'est une réquisition, et l'envahisseur doit la mesurer aussi exactement que possible aux ressources de l'habitant et aux besoins de ses soldats. Exiger davantage serait porter atteinte sans nécessité à la propriété privée, et par conséquent faire acte de guerre contre des habitants inoffensifs.

Comment s'exercent ces pouvoirs.

Les autorités militaires ne s'adressent pas en général directement à l'habitant; elles s'adressent la plupart du temps aux représentants des villes ou des communes; elles distribuent les logements militaires d'accord avec ces représentants, et ceux-ci sont chargés de percevoir et de remettre à l'ennemi le montant des contributions ou les objets frappés de réquisition.

Des personnes civiles.

Les personnes civiles, communes, communautés, associations, etc., sont, sous ce rapport, assimilées aux particuliers : l'ennemi n'a sur elles aucun droit, et quand il en exige des réquisitions ou des contributions, il procède en général de la même manière qu'à l'égard des particuliers.

De la propriété privée.

L'envahisseur ne possède aucun droit sur les immeubles des particuliers et des personnes civiles, non plus que sur les objets mobiliers qui leur appartiennent; mais les nécessités de la guerre peuvent le contraindre à s'en emparer ou même à les détruire. C'est ce qui arrive : 1° pour les maisons des particuliers quand elles sont un moyen d'attaque ou de défense; 2° pour tous les objets qui constituent des moyens de guerre, tels que magasins d'armes, munitions, approvisionnements et fournitures militaires de toute sorte;

3° pour les chemins de fer et bateaux à vapeur. Lorsque l'ennemi s'empare sans nécessité des objets appartenant à des particuliers, il fait acte de pillage; quand il les détruit sans y être contraint, il fait acte de dévastation. Dans l'un et l'autre cas, il transgresse la coutume en raison de laquelle la guerre n'est dirigée que contre les forces de l'État. Cette coutume, qui est une sécurité pour l'armée envahissante, est aussi une garantie pour les habitants inoffensifs. Elle engendre deux obligations, qui consistent, pour l'envahisseur, à respecter la propriété privée de l'habitant, pour l'habitant, à ne point faire acte de guerre. Les autorités militaires sont donc tenues d'imposer aux troupes une rigoureuse discipline et de punir sévèrement tout acte de pillage et de dévastation. Mais, lorsque l'habitant abandonne sa demeure et ses biens sans y laisser aucun gardien, l'envahisseur n'est pas tenu de protéger des biens dont le possesseur légitime n'est ni présent ni représenté; il n'a nullement le devoir de les défendre contre les maraudeurs. Toutefois, s'il n'a de ce côté aucune obligation envers l'habitant, il en a, et de très-impérieuses, envers ses propres sujets qui composent son armée : elles lui commandent de réprimer sévèrement des actes de pillage qui pour être opérés sur des objets abandonnés, n'en répandent pas moins dans l'armée un élément d'indiscipline et dans la nation un élément de corruption. L'expérience constate que les États qui ont le mieux respecté la propriété privée en temps de guerre ont toujours eu à se louer de cette modération; elle leur a garanti la soumission des habitants et facilité la conclusion d'une paix solide.

Des personnes

L'État envahissant n'a aucun droit sur la personne des habitants inoffensifs; mais la coutume et le fait que la guerre est dirigée contre les forces de l'État engendrent pour l'envahisseur à l'égard des habitants inoffensifs des obligations très-nettement définies. L'envahisseur ne peut contraindre la population à prendre sous une forme quelconque aucune part directe ou indirecte aux opérations de guerre; il ne peut employer les habitants à aucuns travaux d'attaque ou de défense; il ne peut s'emparer de leurs personnes sous aucun prétexte; il ne peut les contraindre à accompagner ses convois afin de les protéger contre les attaques de leurs compatriotes; il ne peut les obliger à circuler sur les chemins de fer afin que leur présence arrête les tentatives de l'ennemi qui voudrait détruire les voies et provoquer des déraillements; il ne peut les forcer à lui fournir des renseignements d'aucune sorte; il ne peut exiger d'eux aucun serment d'obéissance. Il doit respecter l'honneur et les droits des familles, les croyances religieuses et l'exercice des cultes locaux. Les États ont tout intérêt à observer ces conséquences des coutumes de la guerre; toutefois, il est deux cas dans lesquels les nécessités de la guerre peuvent les obliger à s'en écarter. C'est d'abord lorsque les routes ont été défoncées, les ponts détruits, et que l'envahisseur, ne pouvant les rétablir par les moyens dont il dispose, force les habitants à accomplir ce travail en tout ou en partie sous forme de corvée; cette coutume est un abus; elle tend à disparaître avec le système du service obligatoire qui, en mettant plus de bras à la disposition de l'État envahisseur, le dispense d'exiger des habitants des travaux contraires à leurs

Des corvées.

devoirs envers leur patrie. C'est ensuite lorsque l'envahisseur, ignorant les chemins qu'il doit suivre, exige d'un ou de plusieurs habitants qu'ils lui servent de guides. Cette exigence est encore un abus plus rigoureux que le précédent, car il place l'homme requis d'être guide entre un danger personnel et un véritable acte de guerre envers sa patrie. Dans tous les cas, l'envahisseur qui a forcé le guide à faire acte de guerre doit le traiter en combattant. Le guide qui trompe un ennemi qu'il a été contraint d'accompagner ne peut être assimilé à l'habitant en apparence inoffensif qui fait subrepticement un acte de guerre. Le guide ne peut être traité que comme le serait tout combattant en pareille circonstance; l'ennemi qui juge qu'un guide a fait acte d'hostilité ne peut que le faire prisonnier de guerre. Du reste, le développement des sciences statistiques et géographiques tend à supprimer, au moins dans les guerres européennes, cette pratique barbare. L'armée bien organisée d'un État vraiment civilisé ne doit point avoir besoin d'y recourir.

Des guides.

Les obligations de l'envahisseur envers les habitants inoffensifs impliquent de la part de ceux-ci des obligations corrélatives. Si les habitants cessent d'être inoffensifs et d'observer les coutumes de la guerre, l'envahisseur n'a plus à leur égard aucune obligation; mais il en conserve à l'égard de ses propres sujets qui composent son armée, et comme ils ne sont plus protégés par les coutumes, l'envahisseur pourvoit à leur sécurité par la force. Il emploie les moyens qui lui paraissent les plus propres à garantir la sécurité de ses troupes et à prévenir le retour des actes offensifs de la part des habi-

Des pouvoirs de l'envahisseur en matière de répression.

tants. En cela il n'use pas d'un droit, car il n'en possède aucun sur les biens des habitants, non plus que sur leurs personnes; mais comme il n'a plus l'obligation de les respecter, il retombe entièrement sous l'empire des nécessités de la guerre, et là où ces nécessités lui commandent de sévir contre les biens ou la personne des habitants, il sévit. Comme il ne possède point de droit, il ne punit pas, il ne fait pas un acte de justice, il fait un acte de guerre, ce qui est bien différent. Il ressort de là que les mesures de répression ont un objet et des limites strictement déterminés : elles ne peuvent être prises que là où la coutume a été violée par l'habitant, car partout ailleurs la coutume subsiste, et l'envahisseur est tenu de respecter les biens et la personne des habitants inoffensifs. Se livrer contre eux à un acte de répression serait violer la coutume. En outre, les mesures de répression, n'étant fondées que sur les nécessités de la guerre, doivent être efficaces, et pour cela il est nécessaire que le caractère en soit évident aux yeux des habitants. Il faut qu'elles soient précédées d'une enquête qui en établisse la nécessité, et que leur exécution soit publique et de nature à frapper l'esprit des habitants; autrement elles seraient simplement des actes de violence et de vengeance qui, loin d'assurer la sécurité de l'envahisseur, provoqueraient de la part des habitants de nouveaux actes de guerre et augmenteraient l'exaspération réciproque au lieu de la comprimer.

Les mesures de répression portent tantôt sur les biens, tantôt sur les personnes des habitants; elles sont directes ou indirectes; elles sont tantôt collectives, tantôt individuelles, suivant que les actes que l'envahisseur

veut réprimer ont présenté l'un ou l'autre caractère.

Des biens : amendes.

L'amende est la mesure de répression la plus ordinaire, elle frappe les biens des habitants et les frappe en général collectivement : elle est alors imposée à la commune. Il ressort de la nécessité en vertu de laquelle l'amende est imposée, que cette amende ne doit avoir en aucune façon les apparences d'une contribution de guerre; elle doit donc être calculée d'après la gravité de l'acte à réprimer et d'après les ressources des habitants : autrement elle n'aurait plus de caractère répressif et par suite plus de raison d'être. Lorsque l'amende est imposée à un particulier, il faut qu'elle soit directement nécessitée par la conduite de celui qu'elle frappe et qu'elle ne revête aucune apparence de rançon ou de pillage.

Des destructions et des incendies.

Des mesures de répression beaucoup plus rigoureuses sont celles qui portent sur la demeure des habitants et consistent à les renverser ou à les incendier. Lorsqu'elles entraînent la destruction totale d'une ville ou d'un village, elles sont tellement barbares qu'il est impossible d'admettre qu'elles répondent à une nécessité réelle. Si elles n'atteignent que les maisons de plusieurs habitants désignés par le hasard, elles ne frappent que sur des particuliers, elles ne frappent pas la population collectivement et ne sont point conformes à leur objet. Elles le sont davantage quand elles sont employées pour réprimer un acte individuel et frappent les biens mêmes de l'auteur de cet acte. Mais, dans ce cas même, elles ont rarement produit les effets qu'on en attendait; elles n'ont fait que rendre la guerre plus barbare et provoquer des actes de vengeance. Elles ont été rare-

ment nécessaires, parce qu'elles ont été rarement efficaces.

Des personnes : arrestations, otages, condamnations à mort.

Les mesures de répression sur les personnes varient depuis l'arrestation et l'emprisonnement simple jusqu'à la mort. Elles sont directes lorsqu'elles frappent l'auteur même de l'acte, indirectes lorsque, à défaut des auteurs de l'acte, elles frappent des notables ou des habitants pris au hasard à titre d'exemple ou à titre d'otages. La mort, comme moyen de répression individuelle, peut être une nécessité; mais les États ont intérêt à n'en user que dans le cas de nécessité absolue. Ils doivent mettre en balance la sécurité présente de leur armée à laquelle il faut pourvoir et la sécurité de leur nation qu'il ne faut pas compromettre en provoquant inutilement la haine et la vengeance. Les mêmes réflexions s'appliquent à plus juste titre à la mort employée comme moyen de répression indirecte. C'est un moyen barbare; elle n'atteint pas l'auteur de l'acte, et paraît d'autant plus injuste aux habitants du pays. Elle est donc très-rarement une nécessité; et elle ne l'est jamais pour des États vraiment forts et pour les armées bien organisées. L'arrestation suffit, et au besoin la prise d'otages. Encore ce moyen de répression, par son caractère indirect, est-il rarement efficace. Il frappe des hommes inoffensifs, c'est-à-dire des hommes dont l'envahisseur n'a point eu à se plaindre, et qui ne songeaient pas à l'attaquer; il n'atteint pas les auteurs de l'acte de guerre et par suite exerce peu d'influence sur eux et sur leurs compatriotes qui seraient tentés de les imiter. La crainte de compromettre les biens ou l'existence de leurs voisins arrête très-rarement des hommes

que la passion patriotique pousse à des actes qui exposent leurs propres personnes et leurs propres biens. Cette réflexion, qui s'applique à tous les moyens de répression indiqués ci-dessus, montre ce qu'il y a de précaire, d'inefficace et de barbare dans cette partie des coutumes de la guerre. Les moyens de répression sont donc rarement conformes à leur objet et par suite rarement nécessaires; ils ont en général un résultat tout contraire à celui qu'on en voulait obtenir : ils rendent la guerre plus sauvage et la paix moins solide. A mesure que l'organisation des armées se perfectionnera et que les opérations de guerre, dirigées uniquement contre les forces organisées de l'État, deviendront plus certaines, ces moyens de répression sembleront moins nécessaires et disparaîtront, il faut l'espérer, des coutumes des États civilisés.

Des moyens de nuire à l'ennemi.

IV. — Le fait que le seul objet de la guerre est d'établir le droit du plus fort et de l'établir le plus promptement possible; la coutume qui s'en est suivie de ne diriger les opérations de guerre que contre les forces organisées de l'État, ont naturellement limité et déterminé les moyens de nuire à l'ennemi. C'est ainsi que les États ont renoncé à l'emploi des moyens qui ne répondaient plus aux nécessités de la guerre et qui la rendaient plus sauvage sans en rendre les opérations plus rapides et plus décisives. De ce nombre, sont l'emploi des poisons et des armes empoisonnées; l'emploi des balles explosibles, le meurtre par trahison d'individus isolés appartenant à l'armée ou à la nation ennemie; le meurtre de l'ennemi qui met bas les armes ou n'est

pas capable de se défendre; la déclaration qu'il ne sera point fait de quartier; l'abus du pavillon parlementaire, du pavillon national ou des insignes militaires de l'ennemi.

Des siéges, blocus et bombardements.

Les places fortes sont un des plus énergiques moyens de défense de l'ennemi. L'envahisseur les assiége, il peut les bombarder; toutefois, la guerre n'étant pas faite contre les habitants inoffensifs, le bombardement doit être, autant que les nécessités de la guerre le permettent, dirigé contre les ouvrages défensifs de la place. De même l'assiégeant doit respecter, autant que possible, les églises, musées et hôpitaux qui sont reconnaissables à distance. Les villes, villages ou agglomérations qui ne sont point défendus et qui ne renferment que des habitants inoffensifs, ne sauraient être l'objet d'aucune attaque. Mais lorsque l'armée se retranche dans une ville ouverte, ou qu'à l'approche de l'ennemi, les habitants d'une ville, d'un village ou d'une agglomération se rassemblent en armes et se retranchent au moyen d'ouvrages et de barricades, l'ennemi, qui les considère comme combattants, cesse de considérer la ville ou le village comme une ville ouverte, et il prend les mesures militaires qui lui semblent nécessaires pour triompher de la résistance qu'on lui oppose. Avant de bombarder une place forte et à plus forte raison une ville ouverte défendue par l'armée ou par les habitants, l'assaillant avertit, en général, les autorités compétentes que le bombardement sera dirigé contre la ville. Il se conforme en cela à la coutume de ne point diriger la guerre contre les habitants inoffensifs, puisqu'il met ces habitants en demeure de se prémunir

contre le bombardement. C'est pour la même raison qu'il peut accorder aux habitants inoffensifs la faculté de sortir de la ville attaquée. Ce sont là des actes d'humanité. Ils sont subordonnés aux nécessités de la guerre : l'assaillant peut juger nécessaire d'attaquer par surprise, ou, s'il procède par voie de blocus, de ne pas retarder la reddition de la place en diminuant le nombre des assiégés que la famine doit contraindre à capituler. Lorsqu'une place forte et une ville défendue sont prises d'assaut, les chefs militaires interdisent, en général, le pillage à leurs soldats; ils se conforment en cela au progrès des coutumes de la guerre, et montrent, par la discipline qu'ils savent imposer à leurs troupes, le degré de civilisation atteint par leur nation.

Des espions

Les chefs militaires des États belligérants sont dans la nécessité de se renseigner le mieux possible sur les forces et les mouvements de l'ennemi; ils sont également dans la nécessité de réprimer énergiquement les efforts faits par l'ennemi pour se renseigner sur leurs forces et sur leurs mouvements. De là résulte pour eux la nécessité d'avoir des espions et de se défendre contre les espions de l'ennemi. Le fait d'espionnage suppose la clandestinité; il n'y a d'espion réel que celui qui se dissimule. Un observateur qui est désigné à la méfiance de l'ennemi par des signes extérieurs ne peut être considéré comme un espion; il fait acte de reconnaissance militaire et est traité en combattant. Il en est de même des officiers et soldats envoyés en courrier à travers les lignes ennemies, ou des individus qui sont envoyés en ballon, soit pour observer l'ennemi, soit pour transmettre des communications.

Les espions sont punis par chaque État, suivant ses lois militaires propres. Il n'y a aucune difficulté sur l'application de ces lois lorsque l'espion est pris sur le fait; mais si l'espion parvient à échapper à la surveillance de l'ennemi, s'il n'est capturé que plus tard et convaincu d'espionnage qu'à la suite d'une enquête rétrospective, les coutumes de la guerre sont très-différentes suivant que l'espion est un étranger ou qu'il est un sujet de l'État qui le capture et contre lequel il a fait acte d'espionnage. Si l'espion est un étranger, il est considéré comme un ennemi désarmé et traité en prisonnier de guerre; en effet, la nécessité de se défendre contre l'espionnage n'existe qu'au moment où l'espion est pris sur le fait; l'État n'a plus à se défendre contre un espion qui a déjà porté à l'ennemi les renseignements qu'il a recueillis; si donc cet individu est capturé lorsqu'il ne fait plus acte d'espion, il ne peut être traité comme tel; l'État qui le capture n'a sur lui aucun droit de justice; il ne peut le punir, ne peut l'emprisonner ou le frapper de mort qu'en vertu des nécessités de la guerre; il ne le peut plus dès que ces nécessités ont cessé de l'exiger. Si au contraire l'espion est un sujet de l'État qui le capture, il est alors livré à la justice nationale à laquelle il appartient de le juger et de le punir comme traître à la patrie. Les lois militaires sont, en général, très-rigoureuses pour les espions, elles portent contre eux la peine de mort. Cette rigueur s'explique par l'impérieuse nécessité où sont les États de se prémunir contre l'espionnage. Ce que l'on a dit des espions capturés par l'État dont ils sont sujets s'applique aux individus qui servent volontairement de

Des guides volontaires.

guides à l'ennemi : ils tombent sous l'action de la justice nationale.

Des déserteurs et des transfuges

Chaque armée en campagne qui reçoit des déserteurs ou des transfuges ennemis les traite selon ses lois militaires propres. En aucun cas elle ne peut les rendre à l'État dont ils sont sujets : ces hommes, en se livrant à l'armée ennemie, cessent de faire acte de combattants, ils doivent être traités au moins en étrangers inoffensifs. On a vu qu'en temps de paix les conventions pour la restitution des déserteurs équivalaient à une alliance; en temps de guerre, elles équivalent à une trahison envers les hommes qui cessent de combattre et viennent se placer sous la sauvegarde des lois de l'ennemi. L'État dont ils sont sujets les considère à juste titre comme des traîtres et les punit en conséquence s'il les capture; l'État auquel ils demandent asile n'a point à juger leur conduite, encore moins à les punir d'un acte qui ne l'atteint pas. Il n'a d'ailleurs aucun intérêt à les éloigner, car leur départ affaiblit l'armée ennemie.

Des représailles.

V. — Les coutumes que l'on vient de décrire résultent du caractère même de la guerre, telle que les États modernes la pratiquent en général. La guerre ainsi pratiquée entraîne des faits qui sont passés à l'état de règle et d'où sont dérivées certaines obligations. Il est évident que les États demeurent libres de ne point observer les coutumes, ou de les appliquer selon ce qu'ils croient être leur intérêt; d'étendre ou de restreindre les actes qu'ils jugent indispensables; de se soustraire aux obligations créées par les coutumes de la guerre ou de les respecter strictement. En un mot, la guerre n'a d'autre

objet que d'établir le droit du plus fort, d'autre règle que la nécessité; les coutumes de la guerre n'ont pas d'autre fondement, et l'État qui fait la guerre est toujours juge souverain de l'objet, des nécessités et des coutumes de la guerre. Il juge ces faits et dirige sa conduite selon le degré de civilisation et d'intelligence politique auquel il est parvenu. C'est pourquoi, malgré le progrès général des sciences et une certaine uniformité apparente de civilisation entre les nations européennes, la manière dont chacune d'elles fait la guerre présente des singularités si surprenantes et des contrastes si pénibles.

La guerre tend à devenir plus rapide et moins barbare; des améliorations se sont produites depuis le commencement du siècle dans la manière de diriger les luttes entre les États. Elles n'en sont pas moins encore empreintes d'un caractère de sauvagerie et de brutalité. C'est que les progrès, en cette nature, sont subordonnés aux progrès de la civilisation générale, qui sont lents et peu sensibles. Il faut que les hommes acquièrent pendant la paix une culture morale bien solide pour qu'elle leur permette de résister aux passions auxquelles la guerre les sollicite et les entraîne. Les abus et les excès sont à peu près inévitables; il n'y a point d'exemple qu'ils aient été entièrement évités. Et telle est l'implacable nécessité qui gouverne la guerre, qu'il n'y a de ressource contre les excès que dans la guerre même, et que cette ressource consiste uniquement à opposer la violence à la violence; c'est ce qu'on appelle les représailles.

L'État qui manque aux coutumes de la guerre ou en

abuse le fait à ses risques et périls; il s'expose à voir ses adversaires agir de même à son égard. Les représailles sont souvent une nécessité pour l'adversaire. Elles ne sont jamais un droit; elles produisent rarement des résultats efficaces, et elles ne sont nécessaires que dans les cas où elles peuvent être efficaces. Autrement, elles sont un excès à la suite d'un autre excès. C'est dans la manière dont ils exercent les représailles que les États découvrent leur puissance et leur faiblesse réelles. Dans les armées mal organisées, les représailles ne sont qu'un prétexte aux violences de soldats grossiers et indisciplinés; dans les armées bien ordonnées, les chefs sont obligés de commander les représailles à des soldats qui ne les exécutent qu'à regret. Les États vraiment forts ne devraient pas avoir besoin d'y recourir; elles sont toujours un danger pour les États faibles. Elles entraînent des conséquences funestes quand la guerre se prolonge; il n'y a qu'un moyen de les rendre inutiles, c'est de précipiter la fin de la guerre.

Il n'y a point de limites aux représailles, parce qu'il n'y a point de limites aux passions humaines et aux abus de la force; et comme tout abus appelle des représailles, que les représailles mêmes sont toujours un acte de violence et très-souvent un abus, elles appellent à leur tour d'autres représailles, et la guerre prend un caractère de plus en plus sauvage. La dévastation, la destruction des édifices publics sont des représailles envers l'État; la déclaration de ne point faire de quartier est un acte de représailles envers l'armée; l'incendie, le pillage, la prise d'otages, la mort sont des représailles envers les particuliers. Ainsi,

les représailles qui sont motivées par une violation des coutumes de la guerre aboutissent à la suppression de ces coutumes. La substitution de la guerre entre les individus à la guerre entre les États en est la conséquence. Elles peuvent amener les nations modernes à se traiter comme le faisaient les nations antiques qui massacraient les prisonniers, réduisaient les populations en esclavage et ravageaient le territoire ennemi. A ce degré, il n'y a plus aucune différence entre le droit des gens des États civilisés et celui que pratiquent encore les peuplades nomades et sauvages. Il en résulte des ébranlements profonds qui persistent bien longtemps après la guerre; et c'est ainsi que se forment entre les peuples, au détriment de la civilisation, des haines que le temps même n'efface pas toujours. La guerre emporte donc avec elle, dans l'enchaînement des nécessités qu'elle produit, une première et inévitable sanction.

CHAPITRE IV

DES RELATIONS ENTRE LES BELLIGÉRANTS

Du respect de la parole donnée

I. — Il n'y a plus de rapports de droit entre les belligérants; cependant, les nécessités mêmes de la guerre obligent les armées qui se font la guerre à entretenir certaines relations. Pour qu'elles puissent les entretenir, il leur faut une sauvegarde lorsqu'elles veulent entrer en relation, une garantie réciproque lorsque leurs relations ont amené entre elles une transaction. Il n'y a qu'une sauvegarde et qu'une garantie pour les belligérants dans les relations qu'ils ont les uns avec les autres, c'est le respect de la parole donnée. Comme toutes les autres coutumes de la guerre, celle-ci repose sur la nécessité. Cette nécessité s'est imposée aux peuples barbares dès qu'ils sont entrés en rapport les uns avec les autres; elle forme pour les nations les premiers rudiments de leur droit des gens. Comme la guerre ramène les hommes à l'état barbare où la force est la seule loi qui les dirige, le respect de la parole redevient l'unique fondement de leurs relations. Mais, comme les États qui sont en guerre sont des États organisés et qu'ils n'en sauraient dépouiller le caractère, lorsque leurs représentants prennent un engagement d'honneur, cet engagement lie les États et crée entre eux des obli-

gations qu'ils ne peuvent enfreindre sans manquer à leurs devoirs envers eux-mêmes, envers leurs sujets et envers tous les autres États. Comme il n'y a plus entre les belligérants d'autre lien que l'honneur, ce lien leur devient d'autant plus précieux et nécessaire : le briser constitue une félonie. Enfin, comme le droit de la guerre est d'établir le droit du plus fort et que ce droit ne s'établit qu'avec le retour à la paix, comme le respect de la parole donnée est le seul moyen qui reste aux belligérants pour entrer en relation et constater ensemble que le droit du plus fort est établi et que l'objet de la guerre est atteint, les belligérants ne sauraient manquer à ce respect sans compromettre gravement les résultats qu'ils poursuivent. L'honneur, qui est le ressort des armées, fait la loi des belligérants pendant la guerre et prépare entre eux le retour de la paix.

Des parlementaires.

Pendant la guerre, les forces des États belligérants sont concentrées dans leurs armées : ce sont les chefs de ces armées qui représentent les États belligérants dans les relations que ces États ont entre eux. La nécessité de ces relations s'est imposée dès qu'il y a eu des guerres; les coutumes qui règlent les rapports entre les chefs des armées belligérantes sont très-fortement établies. La première est celle qui permet aux commandants de troupes ennemies d'entrer en relation. Lorsqu'ils en manifestent le désir, ils déclarent, par là même, qu'ils veulent se placer sous la loi de l'honneur, et avant qu'il y ait parole donnée, cette loi protége les personnes qu'ils chargent de porter la parole en leur nom. Ces personnes sont les parlementaires. Les parle-

mentaires indiquent le caractère dont ils sont revêtus par des signes extérieurs perceptibles à distance : ils sont accompagnés d'un clairon ou d'un tambour et s'annoncent de loin par un drapeau blanc. Méconnaître volontairement ces signes et faire avec intention acte de guerre contre un parlementaire, c'est indiquer que l'on ne veut ni contracter ni respecter les engagements d'honneur, que le retour à la paix paraît impossible, et que la guerre doit prendre un caractère d'extermination. Il y a des cas, rares à la vérité, où les nécessités de la guerre peuvent momentanément contraindre une armée à ne point recevoir de parlementaires; mais comme la coutume est de les recevoir, l'armée qui n'en veut point est tenue d'en avertir l'ennemi, si elle n'entend pas que son refus soit considéré comme le sont les actes de guerre dirigés contre les parlementaires.

Le respect qui entoure les parlementaires les oblige à se renfermer strictement dans la mission qui leur est confiée; ils font acte de félonie en profitant de leur caractère pour se procurer subrepticement des renseignements sur les forces et sur les positions de l'ennemi. C'est à l'armée qui reçoit le parlementaire de prendre les mesures nécessaires pour que celui-ci ne découvre pas involontairement des faits de nature à servir aux opérations de guerre de l'armée à laquelle il appartient. De cette nécessité est résultée la coutume de bander les yeux des parlementaires quand ils traversent les lignes ennemies, et parfois même de les retenir, lorsque, par suite de circonstances imprévues, ils découvrent des faits de nature à nuire aux opérations de l'armée qui les reçoit. En ce cas, le parlementaire ne saurait être

retenu au delà du temps nécessaire à l'exécution de ces opérations : la nécessité qui oblige l'armée à le retenir cesse au moment où le parlementaire ne peut plus nuire; le retenir davantage serait commettre une félonie.

Sauf-conduits

Lorsque l'intérêt de l'armée ou l'intérêt de l'État exige que certaines personnes puissent circuler librement entre les lignes d'une armée, il leur est délivré un sauf-conduit par les autorités militaires compétentes.

Sauvegardes.

Lorsque l'autorité miltaire veut simplement garantir la sécurité d'une personne ou lui faciliter les moyens de circulation, elle lui délivre une sauvegarde. La sauvegarde peut s'appliquer aux biens de l'ennemi, lorsque les chefs d'armée jugent que ces propriétés ne sont pas suffisamment protégées par les coutumes de la guerre et la discipline de leurs soldats.

Il appartient aux chefs des armées de prendre les mesures nécessaires pour assurer de la part de leurs soldats et des sujets de l'État qu'ils représentent le respect absolu des sauf-conduits et des sauvegardes qu'ils ont délivrés. Les chefs d'armée qui par négligence ou par défaut d'autorité laisseraient violer un sauf-conduit ou une sauvegarde manqueraient à l'honneur; les officiers qui les violeraient volontairement commettraient une félonie.

De la suspension d'armes.

II.— La plus élémentaire de toutes les transactions entre les belligérants est la suspension d'armes. C'est une convention par laquelle deux commandants de troupes ennemies s'engagent réciproquement à faire

cesser le combat entre les armées, les corps d'armée ou les détachements qu'ils commandent, et à suspendre la lutte entre ces troupes sur un point et pendant un délai déterminé. Ce délai est en général très-court. La suspension d'armes se conclut pour régler des intérêts pressants, mais limités, tels que l'enlèvement des blessés, l'enterrement des morts, etc., soit pour permettre au commandant de troupes, qui le juge nécessaire, de demander et de recevoir des ordres de ses supérieurs. Les chefs d'armée qui concluent une suspension d'armes le font sous leur responsabilité; comme l'engagement qu'ils prennent leur est imposé par des nécessités qu'ils sont seuls à subir, cet engagement ne s'étend pas aux corps de troupes qui ne sont pas placés sous leur commandement; comme cet engagement repose sur l'honneur, l'autorité militaire supérieure ne peut le révoquer, encore qu'elle le trouve désavantageux; elle peut infliger des peines disciplinaires à l'officier qui a conclu la suspension d'armes, elle ne peut révoquer l'engagement que cet officier a garanti sur sa parole.

De l'armistice

Lorsque les belligérants jugent nécessaire de suspendre entre eux, en tout ou en partie, les opérations de guerre, ils concluent un armistice. L'armistice est une convention qui crée des obligations mutuelles; les belligérants la négocient et la concluent sous la garantie de leur parole respective. Suivant les circonstances, l'armistice est négocié par des représentants de l'armée ou par des représentants du gouvernement civil. Ils doivent établir leur caractère, soit par le fait du commandement qu'ils exercent, soit au moyen de pouvoirs spéciaux. Les conditions de l'armistice ne sauraient être détermi-

nées avec trop de soin, car la convention d'armistice devient la seule loi des contractants, et il leur importe que l'interprétation en soit le moins possible abandonnée à l'arbitraire de chacun d'eux. Les belligérants sont maîtres de donner à la convention d'armistice l'étendue qui leur convient. Ils n'ont point, comme pendant la paix, des obligations réciproques dont ils sont forcés de tenir compte; ils ne se gouvernent que d'après les nécessités de la guerre. Le mot *armistice* désigne une convention qui a pour objet de suspendre les hostilités. Il n'implique aucune règle sur la manière d'ordonner cette suspension des hostilités. Chaque armistice l'ordonne suivant les convenances des parties et les nécessités de la guerre. Cependant il existe certaines clauses élémentaires sans lesquelles il n'y aurait point d'armistice, et c'est à ces clauses que l'on a quelquefois donné, très-improprement, le nom de clauses de droit; ce sont tout simplement des clauses nécessaires.

Clauses nécessaires de l'armistice.

L'armistice suspend les actes de guerre de nature à entraîner l'effusion du sang, et arrête tous les mouvements offensifs des belligérants l'un à l'égard de l'autre. Le combat, le bombardement des places fortes, les travaux d'approche et d'investissement cessent au moment fixé par la convention; les armées demeurent dans leurs positions respectives. Telles sont les clauses nécessaires, c'est-à-dire celles sans lesquelles il n'y aurait point d'armistice, et qui par conséquent se retrouvent dans tous les armistices. L'exécution de ces clauses doit être rigoureusement déterminée, sans quoi l'application de l'armistice donnerait lieu à des abus inévitables. Ainsi la convention doit indiquer d'abord

si l'armistice est total ou partiel, et s'il est partiel, à quelles parties des armées il s'applique; elle doit fixer le moment précis où commence et où finit l'armistice pour toute l'armée ou pour tel et tel corps d'armée; elle doit marquer avec exactitude les positions respectives que les belligérants ne doivent pas dépasser, et s'il est impossible de le faire dans le corps même de la convention d'armistice, cette convention doit déterminer les conditions et les délais dans lesquels les chefs des corps désignés par la convention procéderont en commun à la délimitation de leurs corps d'armée respectifs. Si la convention d'armistice ne contient que ces clauses nécessaires, toutes les autres opérations de guerre continuent pendant l'armistice. Les belligérants font mouvoir leurs armées à l'intérieur de leurs lignes, les exercent, les renforcent, les concentrent comme bon leur semble; ils continuent d'exercer sur le territoire ennemi et sur les habitants inoffensifs les pouvoirs qu'ils exerçaient.

Clauses complémentaires.

Les belligérants peuvent étendre indéfiniment les clauses de l'armistice; ils peuvent s'interdire successivement toutes les opérations de guerre, de manière que l'armistice constitue un acheminement vers la paix, et même rétablisse une sorte de paix préalable entre les belligérants. Toutes ces clauses complémentaires doivent être nettement déterminées; l'armistice en effet n'est pas le retour à l'état de paix; il est une suspension en tout ou en partie de l'état de guerre, et l'état de guerre continue partout où l'armistice ne l'a pas expressément suspendu. Dans la rédaction de ces clauses, les belligérants consultent les nécessités de la guerre,

et suivant qu'ils veulent simplement s'accorder un repos momentané, ou qu'ils veulent préparer le retour de la paix, ils restreignent ou étendent les conditions de l'armistice. En résumé, l'armistice est une nécessité de la guerre, et les belligérants se conforment, en négociant un armistice, à l'objet général de la guerre, qui est d'établir le droit du plus fort : chacun d'eux demande à l'autre ou lui refuse ce qu'il croit nécessaire pour établir la supériorité de ses forces.

Du ravitaillement des places fortes.

Ces faits permettent de résoudre la question du ravitaillement des places assiégées : elle n'a jamais été traitée autrement dans la pratique de guerre, et les discussions inutiles auxquelles elle a donné lieu ne se seraient jamais produites si l'on n'avait voulu substituer les notions abstraites d'un droit théorique au fait que la nécessité gouverne seule la guerre. Les clauses nécessaires de l'armistice suspendent les travaux de siége, mais l'assiégeant et l'assiégé demeurent dans leurs positions respectives, l'investissement continue, et par suite le ravitaillement est impossible; il n'est donc pas une clause nécessaire de l'armistice. L'assiégeant a toujours intérêt à le réclamer, car, sans ravitaillement, l'armistice peut réduire la place par la famine; mais l'assiégé l'accorde ou le refuse suivant les nécessités de la guerre. On ne peut en aucun cas lui faire un devoir de l'accorder, car il n'a aucun devoir à l'égard de son adversaire; il n'a de devoir qu'envers lui-même et envers ses propres sujets, et ce devoir lui impose de terminer la guerre le plus promptement possible : si le refus du ravitaillement lui paraît de nature à faciliter la victoire, il le refuse, c'est une nécessité de la guerre; s'il consi-

dère que le ravitaillement ne modifiera point le rapport des forces respectives, l'humanité lui conseille de l'accorder, et en l'accordant, il se conforme à la coutume de la guerre qui interdit les cruautés inutiles.

De l'exécution de l'armistice.

Lorsque l'armistice est conclu, les belligérants doivent le notifier aux autorités compétentes. Ils sont responsables de l'exécution des clauses qu'ils ont souscrites. Toute violation volontaire de ces clauses équivaut à la rupture de la convention, et donne à l'autre partie le droit de considérer la convention comme annulée et de la dénoncer immédiatement. Les violations de l'armistice, qui sont le fait de soldats isolés ou d'habitants du pays, doivent être réprimées sévèrement par l'autorité; l'État qui en a souffert peut réclamer une indemnité pour le dommage subi. Lorsque l'armistice est conclu pour un délai déterminé, il cesse par lui-même lorsque ce délai est écoulé. Lorsque l'armistice est conclu pour un délai indéterminé, les belligérants peuvent en tout temps reprendre les hostilités après avoir dénoncé l'armistice dans les conditions fixées par la convention.

Fin de l'armistice. Dénonciation.

Des capitulations.

Lorsque les commandants d'une armée en campagne, d'une place forte ou d'une ville qui se défend, reconnaissent que l'issue de la lutte est décidée et que la prolongation du combat serait un acte de barbarie inutile, ils se mettent en rapport avec l'ennemi et débattent avec lui les conditions dans lesquelles la lutte cessera entre eux. Ces conditions sont déterminées par des conventions qui portent le nom de capitulations. Les capitulations décident du sort des officiers et des soldats du vaincu, de la remise de la place, des armes, munitions, arsenaux, etc. Les capitulations assurent en général

le respect de la personne et des biens des habitants inoffensifs. Dans toutes les autres clauses des capitulations, les belligérants se dirigent uniquement d'après les nécessités de la guerre.

Des honneurs de la guerre.

Lorsque le vainqueur veut rendre hommage au courage déployé par les troupes du vaincu et qu'il considère que ces troupes ne constituent pas pour l'ennemi une force de nature à modifier le résultat de la guerre, ou qu'il a un intérêt quelconque à laisser partir ces troupes, il leur accorde les honneurs de la guerre, c'est-à-dire le droit de défiler devant le vainqueur enseignes déployées, avec armes et bagages, et de se rendre où bon leur semble. Lorsqu'il redoute la force qui en résulterait pour l'ennemi, il restreint ces honneurs, désarme les troupes après le défilé, et leur impose, avant de les laisser partir, l'engagement sur l'honneur de ne plus prendre part à la guerre. Lorsqu'il ne croit pas pouvoir leur faire cette concession ou que les chefs d'armée ne croient pas devoir l'accepter, il ne leur accorde que le défilé et les fait ensuite prisonnières de guerre. Enfin, lorsque le défilé même lui paraît présenter des inconvénients, il stipule que les troupes vaincues déposeront les armes et se rendront prisonnières. Quant aux drapeaux, les chefs de l'armée vaincue sont toujours libres de les détruire avant la capitulation, et lorsque les drapeaux n'existent plus, ils ne peuvent être contraints de les livrer.

Des échanges de prisonniers.

Lorsque la guerre se prolonge et que les belligérants retiennent l'un et l'autre un grand nombre de prisonniers, les forces qu'ils immobilisent ainsi se compensent en tout ou en partie, et ils ont souvent plus d'intérêt à

recouvrer leurs soldats qu'à retenir ceux de l'ennemi. Ils opèrent alors un échange de prisonniers : ces échanges s'opèrent à équivalent de grade ou selon des compensations déterminées par les belligérants. Les conventions qu'ils concluent à cet effet se nomment *cartels*. Les prisonniers échangés recouvrent leur entière liberté et peuvent reprendre part aux opérations de la guerre. Cartels.

CHAPITRE V

DE LA FIN DE LA GUERRE

Comment finit la guerre. Le droit du plus fort.

I. — L'objet de la guerre est d'établir le droit du plus fort : la guerre finit quand ce droit est établi ou quand il est impossible de l'établir. Dans le premier cas, l'État vaincu se reconnaît incapable de soutenir ses prétentions, il se soumet aux prétentions du vainqueur et s'engage à les respecter : le droit du plus fort est établi, puisqu'il repose sur une obligation contractée par le plus faible. Dans le second cas, les belligérants constatent que leurs forces étant équivalentes, ils doivent, s'ils ne veulent point entreprendre une guerre d'extermination, concilier leurs prétentions respectives ; chacun abandonne une partie des siennes, accepte une partie de celles de l'autre, s'engage à les respecter : le droit du plus fort est établi pour chacun d'eux dans la mesure où il subit les volontés de l'autre. Il arrive rarement que la supériorité des forces du vainqueur soit telle que le vaincu se trouve absolument à sa discrétion : le vainqueur, s'il veut mettre fin à la guerre, se trouve dans la nécessité de limiter ses prétentions en proportion de la résistance que le vaincu lui a opposée et peut encore lui opposer. Ces transactions ne modifient en rien le caractère du droit que le vainqueur acquiert sur le vaincu ou que les belligérants dont les forces sont équi-

valentes se reconnaissent l'un à l'autre par le traité de paix. Ce droit est le droit du plus fort.

Fondement du droit du plus fort.

La force, dont la guerre assure le triomphe, n'est pas la force aveugle des éléments dans la nature; l'homme subit la force des éléments, il ne s'y soumet pas, et il les domine de toute la hauteur de son intelligence. Dans la guerre, les forces aveugles de la nature sont mises au service de l'intelligence de l'homme; ce n'est pas même l'homme qui lutte contre l'homme, ce sont des sociétés humaines qui se combattent, ce sont des États organisés qui luttent entre eux : ces États représentent les efforts accumulés de l'intelligence et de la moralité humaines. Les forces qui se combattent pendant la guerre sont donc, en réalité, les forces des nations, et c'est à travers ces luttes que les nations ont développé les éléments de civilisation ou les germes de décadence qu'elles portaient en elles-mêmes. C'est là qu'il faut chercher la cause du droit du plus fort, et c'est parce que cette cause ressort ainsi de la constitution même des nations et des États, que la supériorité de la force crée des droits qui s'imposent aux nations et aux États.

Traités de paix.

Les traités de paix sont les actes par lesquels les belligérants constatent l'état de leurs forces, règlent, d'après les résultats de la guerre, leurs prétentions respectives, et les convertissent en droits. Les États peuvent se tromper et sur l'étendue de leurs forces et sur le caractère véritable des résultats de la guerre, ils peuvent confondre avec des causes permanentes de puissance des causes transitoires de succès; en un mot, ils font de bons ou de mauvais traités de paix; mais

les uns comme les autres ont le même objet, qui est d'établir le droit du plus fort, et par conséquent de mettre fin à la guerre.

Des propositions de paix.

II. — Les moyens que les belligérants emploient pour s'engager l'un l'autre à entamer des négociations de paix sont multiples comme les circonstances de la guerre. Chacun choisit ceux que lui suggèrent son expérience, son imagination, les ressources dont il dispose. Il n'y a pas lieu de les indiquer ici. Il suffit d'observer que tous les moyens employés pour ouvrir des négociations de paix se ramènent à deux classes principales : les ouvertures de paix sont directes lorsque l'un des belligérants propose à l'autre de négocier, indirectes lorsque cette proposition est présentée par une tierce puissance.

Des négociations de paix.

Lorsque ces propositions sont acceptées, la négociation s'engage. Elle est directe lorsque les belligérants négocient sans intermédiaire, indirecte lorsqu'une tierce puissance intervient dans la négociation. Le caractère de ces diverses formes de négociation a été défini plus haut dans les chapitres consacrés aux négociations et aux traités. Le vaincu recherche en général la négociation indirecte; le vainqueur s'efforce de l'éviter. Le vaincu espère qu'il pourra mieux résister aux prétentions du vainqueur; celui-ci espère qu'il sera plus libre de les imposer au vaincu. Les belligérants ont été quelquefois d'accord pour rechercher la négociation indirecte ou pour l'éviter : dans le premier cas, ils ne voulaient point se faire de concessions l'un à l'autre, et préféraient se les voir proposer ou recommander par une tierce puissance; dans le second, ils croyaient à tort

Des négociations indirectes.

ou à raison qu'ils concilieraient mieux leurs prétentions respectives en les discutant directement. Enfin, il est arrivé souvent que les bons offices et la médiation, au lieu d'être inspirés par l'unique intérêt de la paix, ne l'étaient que par l'intérêt de la puissance intervenante : dans ce cas, les belligérants pouvaient trouver un avantage à l'écarter. Ce sont des considérations toutes politiques qui engagent un État à proposer, à accepter ou à repousser la négociation indirecte; il n'y a donc aucune règle de droit à établir en cette matière. Celle que les États très-forts ont souvent cherché à faire prévaloir, et qui consiste à écarter en principe toute négociation indirecte afin que le vaincu soit forcé de subir toutes les exigences du vainqueur, repose sur une notion erronée de la guerre, de son objet réel et des droits qui en résultent. Comme le seul fondement de la paix est le droit du plus fort, la solidité de la paix dépend de la manière dont le droit du plus fort est établi. Le vainqueur ne doit pas seulement tenir compte des forces du vaincu, il doit considérer aussi les forces des États qui n'ont pas pris part à la guerre; car le traité de paix qui consacre le droit du vainqueur doit entrer dans les rapports généraux des États; et il ne peut y entrer et s'y maintenir qu'autant qu'il tient compte des devoirs, des droits et des intérêts de ces États. Au moment où il conclut la paix, un État ne peut, sans danger pour lui-même, méconnaître les obligations du droit des gens en temps de paix; ces obligations s'imposent à lui, et il faut que tôt ou tard il les subisse. Lors donc que la négociation indirecte n'a pour effet que d'amener le vainqueur à mesurer ses

prétentions aux facultés réelles qu'il possède pour acquérir et conserver, elle est simplement la constatation anticipée d'un fait, et en l'écartant le vainqueur se prépare, au lieu d'une paix solide, d'inévitables conflits.

De la médiation armée.

Lorsqu'un État intervient comme médiateur et qu'il prétend non-seulement donner des conseils, mais les faire prévaloir, il appuie ces négociations par des démonstrations militaires. Il laisse entendre, ou déclare explicitement qu'il est décidé à imposer par la force les conditions de paix dont il propose ou recommande l'acceptation. C'est ce qu'on appelle la médiation armée. La médiation armée ne résulte pas d'un droit et ne crée par elle-même aucun droit; c'est un acte politique dont les gouvernements sont les seuls juges; il dépend d'eux seuls d'en restreindre ou d'en étendre la portée. Dans tous les cas, elle est une menace de guerre et elle en produit toutes les conséquences. Par le fait seul que la guerre existe et que le médiateur armé est prêt à y prendre part si les belligérants n'acceptent point les conditions qu'il veut leur imposer, il tend à se placer et il se place réellement en dehors du droit des gens en temps de paix. Il en résulte que les relations entre le médiateur armé et les belligérants se règlent d'après la raison d'État et la nécessité, et non d'après le respect réciproque des devoirs, des droits et des intérêts.

La médiation armée aboutit en général à un *ultimatum* adressé par le médiateur aux belligérants, et elle équivaut le plus souvent à une alliance du médiateur avec l'un des États qui se font la guerre. Elle modifie les rapports de force entre les belligérants; mais son

objet, comme l'objet même de la guerre, est d'établir le droit du plus fort. Lorsque le médiateur armé soutient les prétentions de l'un des belligérants et les fait prévaloir, il le fait par le supplément de force qu'il apporte à cet État; lorsqu'il oblige les belligérants à des concessions réciproques, il les y oblige encore par la force dont il les menace.

Les obligations que les belligérants contractent envers lui sont le seul fondement du droit qu'il acquiert par la médiation armée, et ce droit est le droit du plus fort.

Des préliminaires de paix.

III. — Le rétablissement des relations pacifiques entre deux États est toujours une œuvre longue, minutieuse, difficile; elle exige une attention soutenue et de longues discussions de détail. Mais l'État de guerre est si onéreux aux nations, que les gouvernements ont un égal intérêt à le faire cesser dès qu'ils ne se trouvent plus dans la nécessité de le maintenir. Il en résulte qu'avant de régler l'ensemble de leurs relations pacifiques, ils règlent d'abord le différend qui les a conduits à la guerre : c'est l'objet des préliminaires de paix. Ils sont le premier résultat des négociations entre les belligérants. Ces négociations sont souvent précédées d'un armistice, souvent aussi la guerre continue pendant qu'elles se poursuivent : les États adoptent l'une ou l'autre conduite, suivant qu'ils y trouvent leur intérêt. La continuation de la lutte pendant les négociations est souvent une dernière nécessité de la guerre, un moyen d'en atteindre plus sûrement l'objet : les négociations se trouvent abrégées; le vaincu peut être contraint de subir

plus promptement et plus complétement les prétentions du vainqueur; il peut espérer aussi qu'un retour de fortune lui procurera des conditions meilleures.

Les préliminaires de paix contiennent les conditions essentielles de la paix future. Lorsqu'ils n'ont pas été précédés d'un armistice, ils en établissent un; cet armistice est souvent limité au délai strictement nécessaire pour que les préliminaires soient ratifiés par les souverains. Cette clause même est parfois un moyen qu'emploie le vainqueur pour assurer la soumission définitive du vaincu à ses volontés. Enfin, les préliminaires indiquent où, dans quels délais et dans quelles conditions la paix définitive sera négociée et conclue.

Des négociations de paix.

La force des armées dicte les préliminaires de paix; la science et l'art des diplomates font les traités de paix. Dans les préliminaires, qui sont la fin de la guerre, les négociateurs n'ont d'autre objet que d'établir le droit du plus fort : ils sont encore placés sous le régime de la nécessité. Dans le traité qui est le premier acte de la paix, les négociations n'ont pas d'autre objet que d'établir les relations pacifiques entre les États; ils sont déjà placés sous le régime du droit des gens en temps de paix. Il y a dans chaque traité de paix des clauses générales, qui sont communes à tous les traités de paix, et des clauses spéciales à ce traité.

Clauses générales des traités de paix

IV. — Les clauses générales des traités de paix se tirent de l'objet même du traité; elles sont souvent posées en principe dans les préliminaires et consacrées par le traité. On peut les ramener aux points suivants :

Abandon

1° L'abandon, de la part du vaincu lorsqu'il y a su-

périorité de forces, de la part de chacun des belligérants lorsque les forces sont équivalentes, de toutes les prétentions ou d'une partie des prétentions qui l'avaient conduit à faire la guerre. Autrement le retour aux relations pacifiques serait impossible, puisque le prétexte de la guerre subsisterait. Quant aux causes de la guerre, elles échappent à l'action des gouvernements et même le plus souvent aux calculs des hommes politiques; elles disparaissent, renaissent, se transforment suivant le progrès ou la décadence des nations; les traités en sont un effet, ils ne les détruisent pas.

des prétentions qui ont amené la guerre.

2° La cessation absolue de toutes les opérations de guerre et de tous les actes qui résultent des nécessités de la guerre. Lorsque la paix est signée, tout acte de guerre contre l'État ou les particuliers donne lieu à une répression ou à un dédommagement. L'envahisseur remet à l'État envahi les places et les territoires qu'il occupait; l'armée d'invasion se retire; l'autorité de l'État envahi est rétablie dans tout son territoire. Le traité fixe les conditions de l'évacuation, de la remise des places, du rétablissement des autorités légitimes. Il arrive souvent que le vainqueur continue d'occuper certaines places et certains territoires; lorsqu'il le fait, c'est en vertu de clauses spéciales du traité : il en sera question plus loin; dans tous les cas l'occupation qui suit le traité a un caractère bien différent de celle qui le précédait : elle se règle non plus d'après les nécessités de la guerre, mais d'après les principes du droit des gens en temps de paix.

Cessation des hostilités.

3° La cessation de toute poursuite et de tout acte de répression contre les sujets de l'État envahi qui au-

Cessation des actes de

répression. raient, sur le territoire envahi, exécuté des actes de guerre sans être combattants et se seraient ainsi placés en dehors des coutumes de la guerre. Comme la guerre ne donnait à l'envahisseur aucun droit de justice dans le territoire envahi à l'égard des sujets de l'État envahi, comme les actes de guerre accomplis par ces sujets à l'égard de l'envahisseur n'avaient pas en eux-mêmes de caractère délictueux et qu'ils ne pouvaient être réprimés que par suite des nécessités de la guerre, la poursuite et la répression cessent avec l'état de guerre qui les nécessitait. Ce sont là des conséquences nécessaires du rétablissement de la paix.

De l'amnistie. C'est à tort que l'on a donné à cette cessation des poursuites et des actes de répression le nom d'amnistie : le mot d'amnistie implique l'idée du pardon accordé par l'autorité souveraine pour un crime ou un délit puni par les lois de l'État : or, pendant la guerre, le souverain étranger au nom duquel se font les poursuites et les actes de répression n'a aucune autorité légitime sur les sujets de l'État qu'il fait poursuivre et réprimer; ceux-ci ne peuvent commettre de crimes ou de délits contre les lois d'un État dont ils ne sont pas sujets. Il n'y a entre le souverain et les individus qui sont poursuivis en son nom que des relations de fait; le traité ne peut que constater la cessation de ces relations et des conséquences qui en résultaient. Il ne saurait donc être question d'amnistie.

Quant aux actes de trahison qui ont pu être commis pendant la guerre par des individus à l'égard de l'État dont ils sont sujets, ces actes étaient des crimes pendant la guerre, ils le demeurent après la guerre. La

guerre, en suspendant l'exercice de l'autorité légitime de l'État à l'égard de ses sujets, a pu empêcher la répression immédiate de ces actes; après la cessation des hostilités, les criminels retombent sous l'empire des lois nationales. L'autorité souveraine de l'État envers lequel l'acte de trahison a été commis peut après la paix accorder l'amnistie aux coupables; mais l'amnistie ne saurait figurer dans les clauses du traité de paix sans qu'il en résultât une atteinte grave à la souveraineté des États contractants. Si le vainqueur impose l'amnistie au vaincu, il empiète sur la souveraineté de cet État, s'ingère dans ses affaires intérieures et protége contre son autorité légitime des sujets qui ont enfreint les lois de leur pays : le traité de paix viole ainsi un des principes fondamentaux du droit des gens en temps de paix, et sa valeur en est altérée. Si, par suite des vicissitudes de la guerre, chacun des belligérants a tour à tour occupé le territoire de l'autre, et s'ils ont eu à souffrir dans une proportion à peu près équivalente des actes de trahison de leurs sujets respectifs, une clause d'amnistie stipulée dans le traité par les deux parties contractantes paraîtrait moins abusive; elle n'en demeurerait pas moins attentatoire à la souveraineté des États, et n'en constituerait pas moins une sorte d'approbation tacite donnée publiquement par les États à des individus coupables de crimes envers l'État. La clause d'amnistie est donc mauvaise en toute circonstance, et si les gouvernements jugent utile, pour effacer plus vite les traces de la guerre, de pardonner à leurs sujets respectifs, ils peuvent, dans les négociations, s'entendre à cet égard et accorder après la paix, par des actes sé-

parés émanant de leur souveraineté, l'amnistie aux coupables : ils se conforment ainsi aux principes du droit des gens en temps de paix qui est le respect des devoirs, des droits et des intérêts respectifs.

Libération des prisonniers de guerre.

4° La libération des prisonniers de guerre : ceux de ces prisonniers qui ont été passibles de peines disciplinaires pour insubordination, tentatives d'évasion ou autres actes tenant uniquement à leur caractère de prisonniers, ne doivent pas être retenus, car ces actes n'avaient été réprimés qu'en vertu des nécessités de la guerre, et le pouvoir de l'État qui les retenait cesse avec la guerre. L'État auquel appartiennent les prisonniers peut être rendu par le traité responsable des dettes qu'ils ont contractées et peut être obligé de fournir une satisfaction pour les dommages qu'ils ont causés pendant leur captivité.

Quant aux prisonniers qui se sont, pendant leur captivité, rendus coupables d'infractions de droit commun et qui ont été jugés et condamnés en vertu du statut territorial, les actes pour lesquels ils ont été punis n'étaient pas des actes de guerre. Ces actes ont été réprimés en vertu des lois territoriales, et non par suite des nécessités de la guerre; les prisonniers étaient tenus de respecter ces lois, puisqu'ils se trouvaient sur le territoire où elles étaient légitimement appliquées. L'autorité au nom de laquelle la répression avait été faite était l'autorité souveraine à l'égard des coupables; elle a le droit de pardonner, puisqu'elle avait eu le droit de punir. Le gouvernement qui retient les prisonniers peut donc tenir compte des circonstances dans lesquelles ces hommes étaient placés et les amnistier; mais

il n'est pas obligé de le faire. L'amnistie pour les infractions de droit commun, commises par les prisonniers de guerre, peut, en certains cas, contribuer au rétablissement des relations pacifiques; elle peut résulter d'une entente entre les contractants; mais elle ne saurait devenir l'objet d'une clause expresse dans le traité, sans porter atteinte à la souveraineté des États qui la signeraient.

Les gouvernements prennent en commun les mesures nécessaires pour que la remise et le rapatriement des prisonniers respectifs s'opèrent avec régularité. Ces mesures sont, en général, arrêtées en principe, par le traité de paix; mais leur exécution nécessite souvent des conventions spéciales.

Remise en vigueur des traités.

5° Le rétablissement, le renouvellement ou la transformation des traités et conventions qui étaient avant la guerre et redeviennent après la guerre le fondement des relations pacifiques entre les belligérants. On a vu que la guerre suspendait l'exécution de ces traités, mais ne les détruisait pas. De même que la déclaration de guerre en avait annoncé la suspension, le traité de paix en annonce la remise en vigueur. Les États sont libres d'ailleurs de les abroger ou de les modifier d'un commun accord, de même qu'ils auraient pu le faire pendant la paix.

Clauses spéciales des traités de paix

V. — Les clauses spéciales du traité de paix sont posées par les préliminaires : elles varient depuis le *statu quo ante bellum* qui est la démonstration de l'incapacité politique des auteurs de la guerre, jusqu'au *statu quo post bellum* qui est la consécration la plus

complète des résultats de la guerre. Il y a des conditions de paix qui font du traité le point de départ d'une alliance; il y en a qui en font la déclaration virtuelle d'une guerre future. Il n'existe pas, à ce sujet, d'autres règles que celles qu'on a essayé de résumer au chapitre des traités. Toutefois, parmi les clauses spéciales du traité de paix, il en est qui se présentent plus fréquemment que les autres, qui ont un caractère propre et qui produisent des effets déterminés : ce sont les cessions de territoire, l'indemnité de guerre et l'occupation.

De la cession de territoire.

La cession de territoire, stipulée par un traité de paix, est une conquête. Le cessionnaire a fait la conquête, le cédant reconnaît le fait accompli et s'y soumet. Il renonce, au profit du cessionnaire, aux objets qui constituent le domaine public et à l'exercice de tout droit de souveraineté sur les personnes et sur les choses dans le territoire cédé. Il renonce à exercer ce droit, parce qu'il n'a pu le conserver. Par suite, il est contraint d'en respecter l'exercice de la part de l'État qui l'a conquis. Il s'engage, par le fait même de la cession, à renoncer à toute prétention sur le territoire cédé et à ne se mêler en rien aux affaires relatives au gouvernement de ce territoire. L'obligation ainsi contractée par le cédant crée le seul droit que le traité puisse conférer au cessionnaire sur le territoire conquis.

On a contesté aux gouvernements le droit de consentir une cession de territoire, lorsque le droit public de l'État établissait l'indivisibilité du territoire national. Ces principes sont posés en vue de la paix et n'ont leur valeur entière que pendant la paix : ils ne

peuvent prévaloir contre les nécessités de la guerre, et ces nécessités ont pour effet de contraindre le vaincu à subordonner l'exercice des droits qu'il possédait pendant la paix aux volontés que la victoire permet au vainqueur de lui imposer. Lorsque l'existence même de l'État vaincu est menacée, et qu'il a le choix de la compromettre entièrement ou d'abandonner une portion de son territoire pour en sauvegarder la plus grande partie, le gouvernement est dans l'obligation de pourvoir au salut de l'État, et dans la nécessité d'y pourvoir, en consentant la cession. Le droit public lui prescrivait de défendre l'indivisibilité de l'État, il a rempli ce devoir en soutenant la guerre; la guerre a entraîné le démembrement du territoire, l'État en subit les conséquences. Il ne possède un droit public qu'à condition d'être un État organisé; il n'est un État organisé qu'à condition de faire respecter ses frontières et de maintenir l'ordre dans son territoire. Le droit public ne peut lui faire un devoir de conserver des frontières qu'il n'a pas été capable de faire respecter et de garder un territoire où son autorité ne s'exerce plus.

Vote des populations. Option de nationalité.

L'État qui cède le territoire remplit un dernier devoir de protection à l'égard des sujets qu'il n'a pu défendre, en réclamant pour eux, dans les négociations de la paix, les conditions les plus conformes au droit public par lequel ils étaient gouvernés. C'est ainsi qu'il demande pour eux, si ce droit public en posait le principe, le droit d'être consultés sur leurs destinées et le droit d'option de nationalité. Le vaincu est toujours libre d'élever ces réclamations, le vainqueur est toujours libre de les repousser. Le vainqueur et le vaincu

ne suivent point en cela d'autres règles que celles qu'ils trouvent dans l'intelligence de leurs intérêts et dans le sentiment de leur puissance : ils sont sous le régime de la force, et la force, en définitive, tranche cette question comme elle a tranché les autres. Le vaincu, étant contraint de renoncer à tout droit de souveraineté sur le territoire cédé, ne peut imposer au vainqueur ses propres principes sur la manière d'exercer cette souveraineté. Il ne peut qu'en appeler à sa raison, à son expérience, à son humanité. On verra dans le chapitre suivant les motifs qui peuvent engager le vainqueur à tenir compte de ces considérations. Lorsqu'il fait de ce chef des concessions au vaincu, elles sont mentionnées dans le traité de paix. Il en est de même du partage de la dette. Quant aux actes d'exécution relatifs à la cession du territoire, ils sont les mêmes pour les cessions accomplies en temps de guerre et pour celles qui sont accomplies en temps de paix[1].

Partage de la dette.

Des indemnités de guerre.

La coutume d'imposer au vaincu le payement de sommes d'argent s'est singulièrement développée dans les guerres modernes. Loin d'être un progrès, c'est un retour aux pratiques des États anciens. Ces sommes d'argent prennent le nom d'indemnité de guerre, mais on désigne par ce terme des choses fort différentes, et qu'il importe de ne pas confondre.

Le vainqueur n'a aucunement le droit d'exiger du vaincu qu'il l'indemnise de ses dépenses; mais de même que, durant la lutte, il a été dans la nécessité

[1] Voir liv. I, ch. VII, p. 155-158, *Traités de cession de territoire*, et la note A à la fin du volume.

d'imposer des contributions destinées à pourvoir aux besoins immédiats de son armée, de même, à la fin de la guerre, il peut se trouver dans la nécessité d'imposer une contribution plus étendue, destinée à pourvoir aux dépenses générales exigées par la guerre. C'est une nécessité, et elle se limite rigoureusement aux frais spéciaux qu'il est possible d'apprécier avec une exactitude suffisante. Sous cette forme, la somme d'argent stipulée dans le traité de paix est une dernière contribution de guerre, et comme l'effet en est simplement de couvrir des dépenses opérées, elle n'apporte aucune perturbation dans le régime économique des États.

Il n'en est pas de même des indemnités de guerre proprement dites. Sous leur forme la plus élémentaire, les indemnités de guerre ont pour objet de fournir au vainqueur une compensation en argent pour les pertes matérielles et morales que la guerre lui a fait subir, de réparer des dommages indirects causés par la guerre à la fortune générale de l'État, à la fortune des particuliers, à la nation enfin par suite des pertes d'hommes valides qu'elle a subies. La valeur de ces dommages indirects est très-difficilement appréciable, et les plus graves d'entre eux, les crises sociales, politiques, industrielles qui sont le plus souvent les conséquences de la guerre, le malaise qui en résulte, la disparition de beaucoup d'hommes intelligents et laborieux, ne sauraient être calculés. Il est possible, sans doute, d'évaluer le prix d'objets détruits, de calculer le montant des pensions qu'il est nécessaire de fournir aux blessés, aux veuves et aux orphelins de la guerre. Le vainqueur peut, s'il le juge nécessaire, réclamer de ce chef certaines sommes

d'argent à titre d'indemnité; en dehors de ces réparations très-strictement déterminées, l'indemnité de guerre est toujours le résultat d'une évaluation arbitraire et a toujours plus ou moins pour objet d'enrichir le vainqueur et d'appauvrir le vaincu. Le vainqueur cherche dans les ressources qu'il tire de l'État vaincu des moyens de remplir son trésor, de doter ses généraux, de perfectionner ses armements, de développer son industrie, en un mot des éléments de puissance et de richesse; il s'efforce, en même temps, de mettre le vaincu hors d'état de rétablir son organisation administrative et militaire, et par conséquent de recommencer une guerre nouvelle. L'expérience a prouvé que ces calculs étaient faux. L'État qui croit s'enrichir en emportant des sommes d'argent prélevées sur un État étranger se donne un élément de puissance tout artificiel, qui disparaît avec l'épuisement du trésor conquis, et ne peut se remplacer que par la conquête de nouveaux trésors. En même temps les trésors dont il dispose lui font illusion sur l'étendue de ces propres ressources; ils bouleversent tout le système économique de la nation, en y introduisant des richesses qui ne correspondent à aucun travail national. Il n'y a point d'exemple d'un peuple qui ait résisté à la corruption engendrée par des richesses acquises par la guerre. La décadence de l'Espagne n'a pas eu de causes plus efficaces que la conquête de l'Amérique et l'or des galions.

Il est arrivé sans doute que des États écrasés par des contributions de guerre exagérées à dessein ont été réduits à l'impuissance; mais cette impuissance avait d'autres causes que la contribution de guerre : c'étaient

le mauvais gouvernement, la dissolution des mœurs, une politique aventureuse qui ne répondait ni aux ressources du sol, ni au caractère de la nation, et cherchait dans la guerre même des moyens de revenu : c'est donc la politique et la guerre qui ont ruiné ces États; les contributions qu'on leur a imposées n'ont fait que précipiter une ruine inévitable. La contribution était alors abusive, car elle était inutile. Imposée à des États que la guerre n'a pu épuiser et qui sont capables de la supporter, l'indemnité de guerre est plus abusive encore; car non-seulement elle est inutile, mais elle produit des effets entièrement opposés à ceux qu'on en attendait. La nation qui est vivace, forte, animée de sentiments patriotiques, rassemble toute son énergie et toutes ses ressources pour acquitter les charges contractées par l'État; et comme il faut qu'elle trouve ces ressources en elle-même, les habitudes de travail et d'économie qu'elle acquiert survivent à la cause qui les avait nécessitées. Après avoir permis à l'État de payer sa dette, elles sont pour la nation une source de richesse. L'indemnité de guerre, qui devait réduire la nation à l'impuissance, excite au contraire son activité, et, loin de compléter les effets de la guerre, elle l'aide à les effacer et devient pour elle un élément de régénération.

Modes de payement.

Dans tous les cas où une indemnité de guerre est imposée, les contractants en fixent le mode de payement; en général, le traité ne pose que les principes généraux, le détail des conditions d'exécution est réglé par des conventions spéciales.

Des garanties d'exécution.

On a étudié dans le chapitre des traités la nature et la valeur des différentes garanties par lesquelles les

États s'efforcent d'assurer l'exécution de leurs conventions. Le traité de paix stipule ces garanties lorsqu'elles sont exigées par le vainqueur et en règle le mode d'application[1].

Prise de gage.

La prise de gage place le territoire pris en gage sous l'autorité du vainqueur[2]; le vaincu s'efforce d'obtenir pour les habitants de ce territoire les conditions les moins onéreuses, il tâche également que l'exercice de l'autorité étrangère altère le moins possible les droits de souveraineté qui lui sont conservés en principe. Lorsqu'ils discutent et stipulent ces clauses, les contractants sont encore placés sous le régime de la force; mais, lorsque le traité est conclu, le vainqueur doit, dans ses rapports avec le vaincu au sujet du territoire pris en gage et dans ses rapports avec les habitants de ce territoire, se conformer non plus aux nécessités de la guerre, mais aux principes du droit des gens en temps de paix.

Occupation du territoire.

L'occupation d'une partie du territoire du vaincu est la plus ordinaire des garanties stipulées pour l'exécution des traités de paix[3]. Suivant les circonstances, cette occupation est plus ou moins étendue, plus ou moins durable, plus ou moins onéreuse à l'État occupé; dans tous les cas, elle se distingue entièrement de l'occupation qui avait lieu pendant la guerre. L'État occupant était alors envahisseur, il n'avait aucun

[1] Cf. liv. I, ch. VII, p. 110-117, *Des garanties de l'exécution des traités.*

[2] Voir liv. I, ch. VII, p. 114, *Prise de gage.*

[3] Cf. liv. I, ch. II, p. 114-115.

droit ni sur le territoire, ni sur les habitants; son pouvoir ne reposait que sur la force; cette occupation se réglait d'après les coutumes de la guerre et subissait les nécessités de la guerre. L'occupation qui a lieu en temps de paix résulte d'un traité, et par conséquent repose sur un droit; l'occupant est un étranger, et non un ennemi; son pouvoir est limité et déterminé par une convention; il se règle non d'après le régime de la guerre, qui repose sur la nécessité, mais d'après le régime du droit des gens en temps de paix, qui repose sur le respect des devoirs, des droits et des intérêts respectifs des États.

Lorsque l'occupation du territoire a pour objet de garantir le payement d'une indemnité de guerre, le traité peut stipuler que l'évacuation du territoire s'opérera progressivement, à mesure que des payements partiels de l'indemnité seront effectués. Les contractants décident, en ce cas, si les territoires évacués après les payements partiels sont replacés sous l'entière souveraineté de l'État auquel ils appartiennent, ou s'ils sont neutralisés en quelque sorte, et s'ils restent jusqu'à l'entier acquittement de l'indemnité soumis à une occupation éventuelle pour le cas où l'État débiteur cesserait d'opérer les payements partiels auxquels il s'est engagé.

Garanties financières.

Lorsque le vainqueur stipule des garanties financières pour le payement de l'indemnité, le traité les détermine. Il arrive souvent que le traité qui stipule une occupation de territoire réserve aux contractants la faculté de substituer, d'un commun accord, une garantie financière à la garantie territoriale.

Des conventions spéciales et additionnelles

Les préliminaires posent les bases de la paix, le traité en règle l'exécution. Les difficultés de détail soulevées par le retour à l'état de paix sont très-nombreuses; le traité peut les prévoir toutes; mais il arrive souvent que des circonstances obligent les États à conclure rapidement la paix, et que, par conséquent, le traité n'en règle pas tous les détails; il arrive aussi que la conclusion du traité est renvoyée à des conférences ou à un congrès, et qu'entre la signature des préliminaires et celle du traité, il s'écoule un espace de temps pendant lequel il faut pourvoir au rétablissement provisoire des rapports pacifiques des États. Dans l'un et l'autre cas, ces questions sont résolues dans des conventions spéciales : ces conventions peuvent être aussi nombreuses que le sont les questions dont le règlement est nécessaire. Les États nomment à cet effet tantôt des plénipotentiaires spéciaux pour chaque convention, tantôt des représentants qui se réunissent en conférence, et; soit avec le titre de plénipotentiaires, soit avec celui de commissaires, pourvoient, sous forme de conventions ou sous forme de protocoles, au règlement des questions posées.

Conséquences du rétablissement de la paix.

VI. — De même que la déclaration de guerre, en constatant que la paix a cessé, annonce que les conséquences naturelles de l'état de guerre vont se produire, de même le traité de paix, en constatant que la guerre a cessé, annonce que les conséquences naturelles de l'état de paix vont reprendre leur cours. Les États qui se faisaient la guerre ne sont plus placés sous le régime de la force, les pouvoirs qui en étaient résultés pour l'envahisseur cessent immédiatement.

Les droits de l'État envahi et les droits des particuliers qui subissaient l'invasion n'avaient jamais été détruits, mais suspendus; l'État et les particuliers avaient été contraints de se soumettre à la force, et par suite de renoncer à l'exercice de leurs droits : ils les recouvrent dès que l'empire de la force a disparu, et il disparaît par le fait même du rétablissement de la paix. La nation se retrouve avec ses mœurs et ses habitudes; l'État reprend son action légitime, la constitution politique recouvre son autorité, les institutions recouvrent leur application. Les actes que l'envahisseur accomplissait en vertu des nécessités de la guerre s'arrêtent, et le conséquences en sont anéanties. Ainsi, les ventes qui ont été opérées par l'envahisseur avec les objets du domaine de l'État, et qui n'ont pas été suivies d'une exécution immédiate, sont nulles et non avenues, à moins que le traité de paix n'en dispose autrement; les saisies, contributions, réquisitions imposées aux particuliers, et qui sont en cours d'exécution, s'arrêtent; les enquêtes commencées contre des habitants à la suite d'actes de guerre sont suspendues, et les habitants poursuivis, emprisonnés ou saisis comme otages sont remis en liberté. Il se produit d'une manière générale, et pour toutes les parties occupées du territoire envahi, ce qui se produisait pendant la guerre, lorsque l'État envahi rentrait, à la suite d'événements militaires, en possession d'une partie des territoires occupés. Ce sont là des effets nécessaires au rétablissement de la paix; on les a fait reposer sur un principe auquel on donne le nom de droit de postliminie. Il était inutile d'invoquer à ce sujet un droit spécial : la paix ne confère point à

Droit de postliminie

l'État et aux particuliers un droit nouveau, elle leur rend l'exercice des droits auxquels la guerre les avait contraints à renoncer. Dans le droit des gens qui résultait de la constitution des sociétés anciennes, le droit de postliminie avait un sens beaucoup plus étendu; dans le droit des gens que suivent les États modernes dans leurs guerres continentales, le droit de postliminie n'a pas d'autre portée que celle que l'on vient d'indiquer.

Indemnités pour les dommages subis par des particuliers.

La paix rétablit les droits dont la guerre avait suspendu l'exercice; elle suspend l'exécution des actes qui s'accomplissaient par suite des nécessités de la guerre, mais elle ne peut conférer à l'État et aux nations des droits qu'ils n'avaient point avant la guerre, ni empêcher que les faits accomplis pendant la guerre ne soient irrévocablement accomplis. L'État qui a subi des destructions ou des dévastations n'a aucun droit de recours contre l'ennemi : s'il stipule des indemnités à cet effet, il le fait non en vertu d'un droit, mais parce qu'il est assez fort pour exiger ces compensations. Quant aux particuliers qui ont subi des dommages pendant la guerre, qui ont été expulsés, emprisonnés, ruinés, spoliés dans leurs biens, incendiés ou pillés, ils n'ont de recours qu'envers leur propre gouvernement qui les indemnise s'il en a les moyens et s'il le juge nécessaire. Ils n'ont aucune indemnité à exiger de la part de l'ennemi, et si leur gouvernement est vainqueur, s'il impose au vaincu une contribution de guerre destinée à indemniser ses sujets, il n'a aucun droit à la réclamer; il l'impose parce qu'il est le plus fort.

Rétablisse-

De la même manière et pour les mêmes raisons que

chaque État et chaque nation recouvre à la paix, dans l'intérieur de ses frontières, les droits suspendus par la guerre, de même les nations belligérantes rentrent par le fait seul de la paix dans les droits et les obligations qui réglaient leurs rapports avant la guerre. A moins qu'il n'en soit décidé autrement par des stipulations spéciales, les nations se retrouvent les unes à l'égard des autres dans les mêmes rapports de devoir et de droit où elles étaient avant la guerre. La guerre a suspendu l'effet de leurs dettes et de leurs créances respectives; ces créances et ces dettes reprennent après la guerre tous leurs effets.

ment des relations pacifiques entre les nations.

Toutes ces conséquences de la fin de la guerre se produisent lorsque la guerre atteint directement son objet qui est d'établir le droit du plus fort; mais il arrive quelquefois que la guerre n'atteint pas son objet et que le droit du plus fort n'est pas établi. Ce résultat se présente lorsque la guerre se termine par l'anéantissement total des forces de l'un des belligérants, la ruine de cet État et la conquête des nations qu'il représentait, sans que le souverain dépossédé consente à signer la paix, ou lorsque, les forces des belligérants étant épuisées, ils demeurent respectivement dans la position où la guerre les a placés, sans vouloir cependant terminer la guerre. Dans l'un et l'autre cas, la guerre n'a pas atteint son objet, car il n'y a pas de traité, l'État vaincu ne se soumet pas aux prétentions du vainqueur et ne s'oblige pas à les respecter; par conséquent, le fait de la force subsiste, mais le droit du plus fort n'est pas établi.

Cas où la guerre se termine sans traité de paix.

Il peut arriver alors qu'à la suite d'événements mili-

Des souve-

rains dépossédés.

taires ou de combinaisons politiques, un souverain dont l'État avait été entièrement conquis soit replacé sur son trône, ou qu'un souverain qui avait perdu une partie de ses États, mais avait refusé de les céder à l'occupant, rentre en possession de ces territoires, en tout ou en partie. Dans l'un et l'autre cas, le souverain dépossédé, qui a pu refuser la cession, ne peut supprimer le fait de la conquête, et ce fait produit des conséquences dont il faut tenir compte. Le souverain qui a été dépossédé par la conquête ne se trouve point à l'égard du territoire conquis dans les mêmes conditions que le souverain qui, après la paix, rétablit son autorité dans des territoires qui avaient été occupés pendant la guerre. Il ne peut exercer le droit de postliminie que sur les objets du domaine public ou sur ses biens personnels qui n'ont pas été aliénés. Pour tout le reste, il est obligé de tenir compte des faits accomplis, non parce que ces faits ont créé des droits, mais parce qu'ils existent et qu'on ne peut pas les anéantir. Par cela seul qu'il y a eu conquête, que les territoires conquis ont été gouvernés par le vainqueur et que les habitants ont eu des relations avec ces étrangers, il s'est formé des obligations réciproques que le souverain dépossédé doit respecter, sous peine de faire à son tour un abus de la force à laquelle il doit sa restauration.

CHAPITRE VI

DE LA CONQUÊTE ET DE LA SANCTION DE LA GUERRE

I. — On a vu comment la guerre s'engage, se poursuit, s'achève, et quels rapports en résultent entre les États qui y ont pris part. S'il est vrai, comme le dit Montesquieu [1], que l'objet de la guerre est la victoire, il n'est pas aussi exact d'ajouter avec lui que l'objet de la victoire est la conquête. La vérité est que l'objet de la victoire est d'établir le droit du plus fort, que le droit du plus fort a très-souvent la conquête pour objet, et que de tous les résultats de la guerre la conquête est celui qui exerce l'influence la plus grave sur la destinée des États. La sanction de la guerre y est étroitement rattachée. Il importe donc de bien définir les effets de la conquête et de déterminer les conséquences qui en découlent pour l'État conquérant dans ses rapports avec les populations conquises et avec les États qui n'ont pas pris part à la guerre.

De la conquête.

Le traité de cession ne confère au vainqueur qu'un droit sur le territoire conquis, et ce droit ne repose que sur l'obligation contractée par le vaincu de renoncer à l'exercice de la souveraineté sur ce territoire. Le vainqueur ne peut acquérir que ce droit parce que le vaincu ne peut lui en céder d'autres.

Droits résultant du traité de cession.

[1] *Esprit des lois,* liv. II, ch. III.

La soumission des habitants au gouvernement de l'État vaincu résultait de leurs mœurs, de leurs traditions, de leur développement intellectuel et moral, de la constitution de l'État auquel ils appartenaient. Cet État ne peut transférer au vainqueur les droits qui en résultaient pour lui, car les mœurs, les traditions et les sentiments de ses anciens sujets échappent entièrement à sa puissance. Il ne peut pas céder non plus le droit qu'il retirait du respect de sa frontière par les États étrangers, et il ne peut, par suite, à moins de signer un traité d'alliance ou de garantie, s'engager à faire respecter par ces États la frontière nouvelle que la cession de territoire donne au vainqueur : le respect de la frontière de l'État vaincu par les États étrangers dépendait de la politique suivie par ces États, de leurs intérêts et de leurs relations avec l'État vaincu ; ce sont là des faits dont le vaincu ne dispose pas.

Ainsi la cession consentie par le traité de paix ne donne de droits au vainqueur qu'à l'égard de l'État vaincu : la conquête reste un fait pour les populations conquises et pour les États étrangers. Il faut examiner comment ce fait peut se transformer en droit.

Des pouvoirs du vainqueur sur les populations conquises.

Les populations conquises sont placées sous le régime de la force : elles se trouvent dans les mêmes conditions que si l'État dont elles faisaient partie était anéanti : elles n'ont point de droit public dans leurs rapports avec l'État qui les a conquises et qui désormais les gouverne. Elle ne peuvent s'en constituer un de toutes pièces au moment où s'opère la conquête et par un acte immédiat de leur volonté. Si, en effet, les populations conquises n'étaient sou-

mises à l'État vaincu que par la force, et si par conséquent elles n'avaient point de droit public dans leurs rapports avec cet État, elles se trouvent avec le vainqueur dans les mêmes relations, et le temps seul peut établir entre elles et cet État la similitude des intérêts, des mœurs, des traditions et des coutumes qui fondent les nations, forment un droit public entre elles et les États qui les représentent. Si les populations conquises se soumettaient volontairement à l'État vaincu et possédaient un droit public avec cet État, ce droit était fondé sur la conformité de leurs intérêts, de leurs mœurs, de leurs traditions et de leurs coutumes avec ceux de la nation ou des nations qui composaient l'État dont elles faisaient partie. Elles ne peuvent ni briser immédiatement les liens qui les unissaient à leur ancienne patrie, ni former des liens analogues avec les nations qui composent l'État qui les a conquises. Il leur faudrait pour cela dépouiller brusquement leur caractère national, oublier leur histoire, abroger leurs coutumes, renoncer à leur civilisation, ce qui n'est pas en leur pouvoir. Une génération d'hommes ne peut pas plus anéantir le passé d'une nation que préjuger son avenir.

Du système des plébiscites.

On a pensé que le consentement librement exprimé par les populations d'un territoire conquis pouvait conférer un droit immédiat à l'État vainqueur, et que le système des plébiscites appliqué aux relations des États pouvait être le principe d'un droit des gens nouveau. C'était s'abandonner à une illusion et substituer une théorie abstraite aux notions positives de l'histoire. La véritable souveraineté ne s'acquiert que par

prescription, parce que le temps seul forme les traditions communes, les intérêts identiques, les mœurs semblables qui constituent les nations et sur lesquelles reposent en réalité les droits des États. Les passions politiques, les caprices populaires peuvent dominer un jour, dans l'esprit des hommes d'une génération, l'action de ces causes profondes qui gouvernent la destinée des nations; ces causes n'en continuent pas moins d'exercer leur empire aussi longtemps qu'elles n'ont pas été modifiées : c'est pourquoi le plébiscite ne saurait fonder un droit. Le plébiscite qui succède à une cession de territoire nécessitée par la conquête a lieu sous l'influence des passions violentes engendrées par la guerre et soulevées par la conquête; s'il est affirmatif, il ne peut constituer en faveur de la conquête et de l'État conquérant qu'un commencement de présomption. S'il était négatif, il ne détruirait pas la conquête qui est un fait, et il ne saurait infirmer le droit que le traité a conféré au vainqueur : il démontrerait seulement que la conquête ne repose que sur la force, ce qui est le caractère même de la conquête.

Ce système d'ailleurs est loin d'être entré dans la coutume des États. Les publicistes l'ont très-souvent loué et défendu; plusieurs gouvernements en ont adopté le principe; les applications qui en ont été faites sont trop incertaines pour qu'on en puisse déduire une règle générale. Le gouvernement français de la Révolution déclara après la conquête de la Savoie, de la Belgique et de plusieurs territoires rhénans, que les populations seraient consultées sur leur réunion à la France : on ne peut dire que les votes

qui furent émis alors aient été vraiment libres, et qu'ils aient constitué une sérieuse présomption de droit. L'empereur Napoléon III fit du système plébiscitaire la base du droit des gens de son gouvernement dans la paix et dans la guerre : il l'appliqua en temps de paix à l'annexion de Nice et de la Savoie, en temps de guerre aux réunions opérées par le Piémont dans le nord de l'Italie. Mais, dans ce dernier cas, les populations consultées avaient tous les éléments propres à constituer une même nation avec celle qui formait l'État piémontais, et c'est pour cela que la présomption qui résultait du vote prit un caractère plus grave et plus solide. L'empereur Napoléon III fit encore prévaloir le même principe dans les négociations du traité de Prague en ce qui concernait les populations danoises du Sleswig du nord : l'article V de ce traité est encore en souffrance. Il n'y a pas d'exemple de plébiscite qui ait donné un résultat négatif et se soit prononcé contre la conquête : c'est que, quand il a paru probable que le plébiscite donnerait ce résultat, les gouvernements n'y ont pas fait procéder. Ils avaient opéré la conquête, ils se croyaient capables de la conserver ; le vote des populations n'aurait pu que faire ressortir le caractère violent de la conquête et rendre la soumission du pays conquis plus difficile.

Si ces efforts tentés pour faire prévaloir le système plébiscitaire ont été si rares, si incomplets, et sont demeurés si incertains, c'est qu'en réalité ce système attribue aux habitants d'un pays des droits qu'ils ne possèdent pas et un pouvoir qu'ils ne sauraient exercer. Chacun des habitants qui composent la population con-

Du consentement

des populations.

quise n'est appelé à disposer que de sa personne, et seulement pour le temps de sa vie; la seule chose qui soit en son pouvoir, c'est de déclarer explicitement qu'il se soumet aux lois de l'État vainqueur et en devient volontairement le sujet. Ce consentement individuel fortifie le pouvoir du vainqueur, lui confère un droit sur ceux des habitants qui se soumettent à ses lois, facilite le gouvernement du territoire conquis, et peut être le point de départ de l'assimilation des habitants du territoire conquis avec les nations représentées par l'État qui a fait la conquête. C'est donc un acte d'humanité et un acte de sagesse pour l'État conquérant de mettre les populations conquises en mesure d'accepter explicitement la conquête; et c'est en cela que le vote des populations mérite de prendre place dans les coutumes suivies par les États.

De l'option de nationalité.

Il tend à s'y introduire sous une forme indirecte qui est l'option de nationalité. Cette clause, qui est essentielle dans les cessions de territoire en temps de paix, se retrouve dans presque tous les traités conclus après la guerre par les gouvernements contemporains[1]. Dans les cessions de territoire opérées en temps de paix, le droit d'option peut être absolu; car, les États qui ont conclu la cession vivant en bonne harmonie, il est en général indifférent à l'État cessionnaire de conserver sur le territoire cédé des personnes qui continuent à rester sujettes de l'État cédant. Il n'en est pas de même lorsqu'il y a conquête. A moins que le territoire conquis ne se rattache à la nation conquérante par ses mœurs, ses tra-

[1] Voir la note A à la fin du volume.

ditions et ses affections, et que les États qui concluent la paix en fassent le point de départ d'une alliance, l'État conquérant ne saurait sans inconvénient conserver sur son territoire un trop grand nombre de personnes qui demeureraient sujettes de l'État vaincu. C'est pourquoi, lorsqu'il y a conquête, le droit d'option est presque toujours subordonné au domicile : les habitants demeurent libres de conserver la nationalité qu'ils avaient avant la guerre, mais il faut qu'ils transportent leur domicile en dehors du territoire conquis. Les clauses d'option stipulent en général que les habitants qui n'auront point opté dans les délais prescrits seront considérés comme s'ils avaient opté pour l'État vainqueur : cette disposition favorise cet État; mais la présomption qu'elle constitue pour lui est fort précaire, car elle est négative : le plus grand nombre des habitants est dans l'impossibilité d'émigrer : en demeurant dans leur domicile, ils ne font pas acte d'adhésion au nouveau gouvernement, ils subissent une nécessité.

Comment s'établit la souveraineté de droit sur le territoire conquis.

En réalité, la souveraineté du conquérant ne se fonde et ne devient un droit que quand les populations conquises sont assez assimilées aux nations conquérantes pour former avec elles une seule nation. Les conditions qui transforment en droit le fait de la conquête sont les mêmes que celles qui accompagnent la formation des nations et des États nouveaux. La souveraineté de droit sur le territoire conquis s'établit à mesure que des intérêts identiques se développent entre les nations conquérantes et les populations conquises, qu'il se noue des liens entre elles, que les oppositions et les haines réciproques s'apaisent, et que le sentiment de de-

voirs à remplir envers l'État conquérant se développe dans les populations conquises. Tant que ces résultats ne se sont pas produits et ne se sont pas affermis, la souveraineté est un fait qui repose sur la force et non sur le droit. Le gouvernement du territoire conquis se règle d'après le développement de ces faits : au début, il est tout militaire; c'est une suite immédiate de la guerre, une occupation prolongée qui conserve ce caractère aussi longtemps que l'assimilation ne s'opère point; à mesure que l'esprit public se modifie et tend à sanctionner la conquête, le gouvernement devient plus régulier. Il ne peut le devenir entièrement qu'au jour où la souveraineté de fait est devenue un droit.

Obligations résultant de la conquête.

C'est l'art des hommes d'État de préparer, de solliciter, de faciliter, de hâter cette double évolution. Les circonstances leur en fournissent le moyen. Il y a des rapports nécessaires entre l'État conquérant et les populations conquises; il en résulte naturellement des obligations réciproques. Les premières qui se manifestent, comme au début de toutes les formations de nations et d'États nouveaux, résultent des relations entre l'État et les particuliers. Le vainqueur était tenu pendant la guerre de respecter les biens et les personnes des habitants inoffensifs : il y est, à plus forte raison, tenu pendant la paix. L'État conquérant a pour premier devoir envers lui-même, envers les nations qu'il représente et envers les États étrangers, de maintenir l'ordre à l'intérieur de ses frontières, d'y garantir la sécurité des personnes et des propriétés. Ces obligations s'étendent nécessairement au territoire conquis. Réciproquement, les populations conquises sont dans l'obli-

gation de respecter les lois qui leur garantissent cette sécurité. De là découlent les premiers droits de l'État conquérant; ils se développent à mesure que cet État organise l'administration du territoire occupé et y assure l'exécution de la justice. Les populations contractent envers l'État des obligations proportionnées aux services qu'elles en reçoivent, et l'assimilation s'opère dans la proportion même où se contractent ces obligations. C'est ainsi que se forment les intérêts communs et que, progressivement, la souveraineté de fait devient un droit. L'État conquérant n'acquiert donc de droits véritables que sur les populations qu'il s'assimile et pour lesquelles la conquête devient un bienfait. Cela revient à dire qu'il n'y a de conquêtes légitimes que celles qui sont conformes aux principes élémentaires des nations et des États. Il faut, pour engendrer un droit, que la conquête forme une nation nouvelle, soit par l'autonomie des populations conquises, soit par leur assimilation aux nations conquérantes. Toute conquête qui dissocie ou partage une nation sans en former une autre, et démembre un État ancien sans former un État nouveau, est une conquête mal conçue, précaire, contradictoire à la nature des choses : il n'en saurait résulter un véritable droit de souveraineté.

Sanction de la conquête.

La souveraineté de fait devient une souveraineté de droit à l'égard des États étrangers, lorsque ces États jugent que cette souveraineté est suffisamment établie, que la frontière nouvelle est respectée, que l'ordre est maintenu à l'intérieur du territoire conquis, et que la réunion de ce territoire à l'État conquérant ne paraît présenter aucun danger pour la sécurité des autres

Comment la conquête devient un droit à l'égard des États étrangers.

États. La reconnaissance de la conquête s'opère comme celle des États nouveaux.

De la conquête opérée sans traité de paix.

Lorsque l'État qui possédait le territoire avant la guerre, et qui a été contraint de l'abandonner, a refusé de signer la paix, il se trouve, en réalité, à l'égard de l'État conquérant et du territoire conquis, dans les mêmes conditions que les États étrangers. La souveraineté de droit s'établit pour lui comme pour les États étrangers : aussi longtemps que la conquête n'a point abouti à la formation d'un État nouveau, il n'est pas tenu de la reconnaître; lorsque l'État nouveau est formé, il est, tôt ou tard, contraint de le reconnaître. Des relations privées se lient, en effet, entre les populations qui composent l'État nouveau formé par la conquête et celles qui composent l'État auquel appartenait le territoire conquis. Ces relations se lient d'autant plus aisément que les populations conquises ont été autrefois réunies à la nation qui forme l'État dépossédé; elles entraînent des obligations réciproques, et l'État dépossédé est forcé d'en tenir compte. Il est amené ainsi à entretenir avec l'État nouveau les rapports desquels résulte le droit des gens en temps de paix. La conquête s'opère de la même manière et produit les mêmes effets, lorsque le territoire conquis formait un État dont le souverain est entièrement dépossédé par la conquête. Ce souverain, s'il signe un traité de paix et cède le territoire conquis, ne peut que renoncer pour lui et pour ses héritiers à toute prétention sur le territoire. Cette obligation n'en est pas moins importante pour le vainqueur, car elle lui attribue un droit à l'égard du souverain déchu, et elle contribue à détacher les habitants de leur ancien sou-

Des souverains dépossédés.

verain. Aussi, il arrive souvent que le souverain dépossédé refuse de la contracter. En ce cas, et aussi longtemps que la souveraineté de fait du vainqueur n'est pas devenue une souveraineté de droit, le souverain dépossédé conserve des droits sur le territoire. Il les conserve, parce que si les circonstances lui rendaient l'exercice du pouvoir, il se retrouverait immédiatement, tant à l'égard des habitants qu'à l'égard des États étrangers, dans les conditions qui constituent la souveraineté de droit. A mesure que les droits du vainqueur s'établissent, ceux du souverain dépossédé disparaissent. Tant que la souveraineté de droit du vainqueur n'est pas établie, le souverain dépossédé reste un prétendant; lorsque la souveraineté de droit est établie, ses prétentions n'ont plus de raison d'être.

De la sanction de la guerre.

II. — Chaque État pratique nécessairement un droit des gens conforme aux conditions intellectuelles et morales dans lesquelles se trouvent les nations qu'il représente. Il en résulte pour les nations et les États des conséquences inévitables, qui sont la sanction du droit des gens. Elles sont encore plus évidentes pour la guerre que pour la paix, parce que, les faits de guerre étant plus restreints et plus simples, les résultats en sont plus rapides et plus éclatants. La sanction de la guerre paraît d'abord dans les opérations mêmes de la guerre; elle y paraît sous la forme des représailles, qui ramèneraient promptement les hommes à l'état sauvage, si les gouvernements et les nations ne cédaient pas à la nécessité de hâter la fin de la guerre. Elle paraît ensuite dans les résultats de la guerre, qui sont les traités valides ou les

Des opérations de guerre.

Des traités.

traités précaires, les traités qui fondent les paix et ceux qui engendrent des guerres nouvelles, ceux qui sont pour les nations la cause d'une prospérité plus grande, et ceux qui les contraignent à s'épuiser en armements ruineux, ceux qui rassurent les esprits, et ceux qui les inquiètent, ceux qui reposent sur les forces réelles de l'État, et ceux qui, résultant d'un concours de circonstances éphémères, ne peuvent être ni longtemps imposés par le vainqueur, ni longtemps respectés par le vaincu. Elle paraît enfin et surtout dans la conquête : si la conquête est telle que la souveraineté de droit ne puisse se fonder, le vainqueur n'a d'autre moyen que la force pour conserver les résultats acquis par la force seule. Il en use, et, loin d'assimiler les populations conquises, il les irrite et les exaspère. L'effort auquel il est contraint pour conserver sa conquête fatigue à la longue ses propres sujets; ils se plaignent, s'agitent, et la conquête non-seulement ne fonde pas un droit nouveau, mais ébranle les droits anciens de l'État. Pour remédier à ce mal, l'État se lance dans de nouvelles entreprises, et cherche dans des conquêtes nouvelles un remède aux difficultés qui l'embarrassent. Il répand ainsi ses forces et les dissipe; il s'affaiblit en même temps qu'il augmente le nombre des mécontents; il prépare la révolte à l'intérieur de ses frontières en même temps qu'il provoque à la guerre les États voisins. La ruine de l'État est toujours la conséquence des conquêtes abusives.

De la conquête.

SECTION II

DES NEUTRES

CHAPITRE PREMIER

DE LA NEUTRALITÉ

I. — Les États neutres sont ceux qui ne prennent aucune part à une guerre soutenue par d'autres États, bien que leurs intérêts soient directement ou indirectement engagés dans cette guerre. La guerre altère, entrave ou compromet leurs relations commerciales; les conséquences de la guerre peuvent menacer leur indépendance ou modifier leur politique, leur présenter des avantages ou leur causer des embarras et des dangers. Ils ne sauraient être indifférents à la guerre, mais ils n'y participent pas, et de là résulte pour eux, à l'égard des belligérants, un ordre particulier de relations que l'on appelle la neutralité. Ils ne peuvent pas s'y soustraire, car ils ne peuvent pas faire que l'état de guerre existant entre des États ne modifie point toute la politique de ces États, et par conséquent ne réagisse pas sur leurs relations avec les États étrangers à la guerre. Définition des États neutres.

Lorsqu'une guerre éclate, la plupart des États étrangers à la guerre se réservent le droit de prendre, sui- Diverses formes

de la neutralité.

vant les événements, le caractère de neutres ou celui de belligérants. Il arrive souvent que des États, soit en vue de la guerre, soit pendant la guerre, conviennent de neutraliser certaines institutions, certains objets ou certaines parties de leur territoire. Enfin, il y a des États auxquels le caractère de neutres a été attribué à perpétuité. De là, entre les neutres et les belligérants, des relations différentes qu'il importe de déterminer.

Les États qui se sont réservé le droit de prendre, en cas de guerre, le caractère de neutres ou celui de belligérants, forment le plus grand nombre. Sans prendre part à la guerre, ils peuvent avoir avec les belligérants des relations différentes : il y a pour eux plusieurs degrés de neutralité.

Neutralité bienveillante et neutralité hostile.

La neutralité n'est pas l'impartialité. L'impartialité est très-difficile aux États neutres : du moment que la guerre touche leurs intérêts, ils sont portés à désirer que la guerre produise certains résultats ou ne les produise point. Ils y sont portés par leurs traditions, leurs mœurs, leur système économique, la nature de leurs ressources, leur état intellectuel et moral, leur constitution sociale, leur mode de gouvernement, la politique suivie par leurs gouvernants. Leur opinion sur la guerre est formée par les motifs complexes qui résultent de tous ces faits. Cette opinion peut varier suivant les péripéties de la guerre : le gouvernement peut en avoir une qui n'est pas celle de la nation ; la nation même peut être divisée dans son opinion sur la guerre suivant les passions ou les intérêts des partis politiques. Ce qui est inévitable, c'est que l'État neutre et la nation qu'il représente aient une opinion sur la guerre, d'où il suit que

la neutralité est toujours bienveillante ou hostile à l'égard de l'un ou l'autre des belligérants.

La neutralité consiste dans l'abstention de tout acte de guerre. Les belligérants ne peuvent exiger davantage, et l'État neutre ne saurait faire rien de plus : autrement, il faudrait qu'il cessât d'être lui-même, ce qui n'est pas en sa puissance. Le seul moyen qu'aient les belligérants d'amener les neutres à considérer sinon avec indifférence, au moins avec sérénité et confiance, les chances de la guerre, de les rapprocher, en un mot, de l'impartialité parfaite qui est irréalisable, c'est de tenir compte, en déclarant la guerre et en la poursuivant, des devoirs, des droits et des intérêts des États neutres, c'est-à-dire d'observer rigoureusement à leur égard les coutumes du droit des gens en temps de paix. Il est évident qu'une guerre qui ne provoquerait chez les neutres que très-peu de craintes ou très-peu d'espérances leur faciliterait singulièrement leur rôle de neutres. Le degré d'hostilité ou de bienveillance des neutres dépend donc en très-grande partie des belligérants, de leur intelligence et de leur sincérité. Tant que cette bienveillance ou cette hostilité ne se traduisent point en actes, les neutres conservent leur caractère, et comme ils remplissent toutes les obligations de la neutralité, ils en peuvent revendiquer tous les droits.

Neutralité armée.

Lorsqu'un État neutre redoute une violation de son territoire de la part des belligérants ou de l'un d'eux, il rassemble les forces nécessaires pour protéger sa frontière. La neutralité prend alors le caractère de neutralité armée. Les belligérants n'y sauraient voir une menace et en tirer un prétexte de guerre, car l'arme-

ment n'a pour objet que de défendre la neutralité. Au contraire, lorsque l'État neutre prévoit que ses intérêts peuvent, dans certains cas, l'obliger à prendre part à la guerre, il fait des armements en conséquence; celui des belligérants qui se considère comme menacé par ces armements peut en tirer un prétexte de guerre, car ils ont pour objet, non le maintien, mais la cessation de la neutralité. Dans l'un et l'autre cas, la neutralité continue; mais dans le premier elle est confirmée, dans le second elle est ébranlée. Les obligations des belligérants à l'égard de l'État neutre se modifient en conséquence : elles demeurent intactes à l'égard du neutre qui n'arme que pour défendre ses frontières; elles diminuent à l'égard du neutre qui arme pour prendre part à la guerre, et diminuent dans la proportion même de ses préparatifs. Le neutre et le belligérant étant souverains et indépendants, chacun est seul maître de juger : le premier, dans quelle mesure il peut armer sans s'attirer une déclaration de guerre; le second, dans quelle mesure les préparatifs du neutre peuvent l'obliger à lui déclarer la guerre. La conduite de l'un et de l'autre dépend de leur intelligence politique, et est soumise à la même sanction, qui est la rupture ou le maintien de la neutralité avec leurs inévitables conséquences.

De la neutralité conditionnelle.

Un État neutre peut n'avoir aucun intérêt à prendre part à la guerre aussi longtemps qu'elle demeure circonscrite entre les belligérants; mais il peut en juger différemment si un autre État neutre prend part à la guerre ou se prépare à y prendre part. En ce cas, il déclare qu'il demeurera neutre tant que tel État désigné par lui le demeurera également; qu'il observera la neu-

tralité dans les mêmes conditions et cessera de l'observer dans le même moment. C'est ce qu'on appelle la neutralité conditionnelle. Il dépend surtout des belligérants d'engager ces États à garder la neutralité ou à en sortir. Les belligérants mesurent le degré d'intérêt qu'il y aurait pour eux à gagner à la fois un allié et un ennemi de plus, ou à rester en présence de leur premier adversaire.

Des traités d'alliance entre neutres et belligérants.

Il se présente des difficultés souvent très-graves lorsque, dans une confédération d'États, quelques-uns des confédérés sont en guerre tandis que les autres prétendent demeurer neutres, soit qu'ils considèrent que le *casus fœderis* n'est pas posé, soit qu'après avoir pris part à la guerre, ils s'en retirent. L'histoire de l'Allemagne en offre de nombreux exemples; il n'y en a pas de plus singulier que celui des traités de Bâle de 1795, qui rétablirent la paix entre la France et la Prusse, et permirent à une partie des États de l'Empire de devenir neutres, bien que le Saint-Empire et l'Autriche demeurassent en guerre avec la France. Ces difficultés sont toujours le résultat de traités mal conçus et de confédérations mal ordonnées, puisqu'elles unissent des États dont les intérêts ne sont pas les mêmes. Il n'y a point de règle de droit à poser en cette matière; l'intelligence politique des belligérants et des États qui veulent être neutres dirige seule leur conduite respective. L'État confédéré qui veut demeurer neutre en pareil cas est naturellement tenu de donner au belligérant des gages tout particuliers de la sincérité de ses intentions : autrement, il est permis d'en douter, parce que les circonstances et les engagements contractés

semblent devoir conduire cet État à prendre part à la guerre. De son côté, le belligérant, selon ses intérêts, facilite à l'État confédéré qui veut être neutre, les moyens de prendre et de conserver ce caractère, ou l'oblige à déclarer nettement ses intentions, sauf à l'entraîner dans la guerre plus tôt qu'il ne l'aurait voulu [1].

Des traités d'alliance entre les neutres.

Plusieurs États neutres jugeant leurs territoires menacés par la guerre peuvent contracter des alliances afin de les défendre en commun : ils ne sortent point pour cela de la neutralité. Ils peuvent aussi contracter les uns envers les autres l'obligation de ne point prendre part à la guerre ou de ne sortir de la neutralité qu'après s'être concertés ou tout au moins avertis les uns les autres. Ces conventions ont en général pour objet de limiter l'étendue de la guerre et de laisser les belligérants vider entre eux leur querelle. Il dépend de l'intelligence politique des gouvernements neutres d'apprécier si l'intérêt général des États est sauvegardé ou compromis par ces ligues; si, pour garantir la tranquillité dans le présent, elles n'exposent pas la paix de l'avenir; si, au lieu de faciliter une paix équitable entre les belligérants, elles ne facilitent pas une paix abusive dont les neutres plus tard seront les premiers à souffrir.

[1] Il se présenterait un cas très-singulier si la Hollande entreprenait une guerre; le souverain de cet État serait belligérant comme roi de Hollande et neutre comme grand-duc de Luxembourg; cependant, il n'y aurait point de difficulté, parce que les deux États sont séparés géographiquement, que le grand-duché de Luxembourg n'a aucune communauté d'intérêts avec la Hollande, qu'enfin sa neutralité est permanente, et qu'il ne saurait en aucun cas prendre part à la guerre.

Ces neutralités collectives ont, dans tous les cas, les mêmes caractères que la neutralité isolée des États et produisent les mêmes obligations entre les neutres et les belligérants.

De la neutralisation de territoires par les belligérants.

II. — Les belligérants, en vue de leurs intérêts respectifs, peuvent convenir de neutraliser, pendant toute la guerre ou pour un certain temps, une partie de leurs territoires. Ils peuvent aussi s'engager réciproquement à respecter la neutralité d'un État étranger à la guerre, et se donner à cet égard telles garanties qu'ils jugent nécessaire. C'est ainsi que la France et l'Autriche s'engagèrent en 1859 à respecter la neutralité des États pontificaux et que, les Français occupant Rome, les Autrichiens, à titre de garantie, occupèrent Ancône. Les conventions conclues à cet effet entre les belligérants sont, comme toutes les conventions conclues pendant la guerre, des engagements d'honneur; elles en ont tous les effets.

Neutralisation d'institutions et d'objets.

On a vu que la plupart des États de l'Europe étaient convenus par les conventions de guerre de neutraliser, en temps de guerre, les ambulances, leur matériel et les personnes chargées de porter secours aux blessés. Ces objets et ces personnes sont neutralisés pendant la paix, mais ce n'est que pendant la guerre qu'elles revêtent leurs caractères de neutres. Il est évident que des États peuvent, pendant la guerre, neutraliser de la même manière tels objets ou telles personnes que bon leur semble.

De la neutralité

III. — Les raisons qui conduisent des États belligé-

permanente. rants à neutraliser un territoire ou à respecter en commun la neutralité d'un État pendant la guerre ont amené les États européens à constituer plusieurs d'entre eux dans des conditions de neutralité permanente. Ce sont la Suisse, la Belgique et le grand-duché de Luxembourg. On a indiqué au chapitre des traités généraux les conditions dans lesquelles ces États ont été neutralisés et les conséquences qui en découlaient pendant la paix. C'est surtout en vue de la guerre que la neutralité permanente a été organisée; il importe de déterminer les obligations qui en résultent. Les premières et les plus essentielles sont celles qui se fondent sur les traités destinés à assurer le respect de la neutralité. Pour en apprécier la portée, il faut considérer dans quelles conditions ils ont été conclus.

Suisse. Le 25 mai 1815, la diète helvétique déclara que la Confédération s'engageait à observer une neutralité permanente; le 20 novembre 1815, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, le Portugal, la Prusse et la Russie consignèrent dans une déclaration spéciale « la reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et lui garantirent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire ». — Le traité

Belgique. signé à Londres, le 19 août 1839, entre la Belgique et les Pays-Bas, porte : « Article 7. La Belgique... formera un État indépendant et perpétuellement neutre. Elle sera tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres États. » Le même jour, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie placèrent ce traité sous leur garantie. — Le 11 mai

Luxembourg. 1867, le roi des Pays-Bas, grand-duc de Luxembourg,

l'Autriche, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Prusse et la Russie, réunies en conférence à Londres, signèrent un traité portant : « Art. 11. — Le grand-duché de Luxembourg... formera désormais un État perpétuellement neutre. Il sera tenu d'observer cette même neutralité envers tous les autres États. Les H. P. C. s'engagent à respecter le principe de neutralité stipulé par le présent article. Ce principe est et demeure placé sous la sanction de la garantie *collective* des puissances signataires du présent traité, à l'exception de la Belgique, qui est elle-même un État neutre. »

Conséquences de ces traités.

On a vu au chapitre des traités que la menace d'une guerre ou l'attaque directe contre l'État neutralisé constituent une infraction aux traités, et mettent l'État neutralisé dans la même situation que si, pendant une guerre à laquelle il demeure étranger, un des belligérants menace ou viole sa neutralité.

Pendant la guerre, l'État neutralisé et les belligérants acquièrent respectivement tous les droits et sont tenus de remplir, les uns à l'égard des autres, tous les devoirs qui résultent de la neutralité. Non-seulement l'État neutralisé a le droit d'armer pour défendre sa neutralité, mais il est obligé de le faire, et si sa neutralité est menacée ou violée, il peut invoquer la clause de garantie. Il reste à déterminer dans quelles mesures les puissances garantes sont tenues de lui prêter secours et assistance, et quels sont de ce chef leurs devoirs et leurs droits.

De la garantie des traités

Les traités de garantie de neutralité subissent la loi de tous les traités : ils ne gardent leur valeur qu'autant que subsistent les causes historiques qui les ont pro-

de neutralité en général.

duits. La prépondérance d'une des puissances garantes, l'impuissance relative des autres, l'accord ou le conflit de leurs prétentions, la conduite du gouvernement de l'État neutre, en modifiant les rapports respectifs des États garants et de l'État garanti, peuvent fortifier la valeur de la garantie, comme ils peuvent l'affaiblir.

Cracovie.

C'est ainsi que la ville de Cracovie qui avait été constituée en État neutre sous la protection de l'Autriche, de la Russie et de la Prusse, et sous la garantie des puissances signataires du traité de Vienne, fut annexée par l'Autriche d'accord avec la Russie et la Prusse, sans que cette annexion provoquât, de la part des puissances garantes, aucune démarche effective : elles se bornèrent à des protestations diplomatiques. Elles ne trouvaient pas qu'il y eût intérêt à faire davantage. Elles étaient libres d'agir ainsi. Le traité relatif à Cracovie, comme ceux qui ont garanti la neutralité de la Suisse et de la Belgique, ne stipulait ni les conditions dans lesquelles la garantie devait être fournie, ni les moyens propres à en assurer l'exécution.

De la garantie pure et simple.

Dans ces traités, la garantie est pure et simple : elle oblige tous les États garants à agir en commun, et chacun d'eux à agir isolément, pour assurer l'exécution de la clause de garantie. Cette obligation s'impose aux États garants, que la neutralité soit violée par un État étranger au traité, par un des garants ou par l'État neutralisé lui-même. Mais chacun des garants est seul juge de la conduite qu'il doit tenir. Il exécute le devoir que lui impose le traité, dans la mesure que lui conseillent ses intérêts : depuis les représentations diplomatiques jusqu'à l'exécution militaire, il peut mettre en œuvre tous

les moyens d'action dont il dispose. La valeur de la garantie dépend donc de l'énergie avec laquelle les puissances garantes sont disposées à la soutenir. En 1870, lorsque la guerre éclata entre la France et la Prusse, l'Angleterre, préoccupée de défendre la neutralité belge, signa, le 11 août avec la France, et quelques jours après avec la Prusse, des traités destinés à assurer l'efficacité de la garantie stipulée dans l'acte de 1839. En cas de violation de la neutralité par l'un des belligérants, l'Angleterre s'engageait à se concerter avec l'autre et à employer au besoin toutes ses forces militaires et navales, pour maintenir l'indépendance et la neutralité de la Belgique. Les motifs qui poussèrent l'Angleterre à signer ces traités étaient tirés de ses intérêts particuliers; l'Autriche et la Russie, qui étaient au même titre que l'Angleterre garantes de la neutralité de la Belgique, ne crurent pas devoir prendre les mêmes précautions. Cette différence de conduite permet d'apprécier quelle est la valeur positive des traités conclus pour garantir la neutralité permanente des États que leur constitution oblige à rester étrangers à toutes les guerres.

Belgique.

De la garantie collective.

Telles sont les conséquences naturelles des clauses de garantie pure et simple; mais, de ce que les traités de garantie subissent la loi commune des traités, et de ce que les États garants, étant souverains et indépendants, demeurent seuls juges de la valeur pratique à donner à la garantie qu'ils ont souscrite, il ne s'ensuit pas qu'ils puissent, sans violer les principes du droit des gens en temps de paix, se soustraire entièrement à l'exécution de cette clause. Le fait est qu'ils ne le

peuvent point, et c'est parce qu'ils l'ont compris que plusieurs d'entre eux ont, lors des négociations relatives à la neutralité du Luxembourg, cherché par une distinction subtile à signer un traité de garantie, sans garantir réellement l'exécution de ce traité. Lord Stanley, depuis lord Derby, fit, avec l'approbation des plénipotentiaires prussiens, insérer dans le traité les mots de « garantie collective », et il expliqua, dans un discours tenu le 14 juin 1871 à la Chambre des communes, le sens singulier qu'il attachait à ces mots : « La garantie actuellement donnée n'est que collective, dit-il; c'est ici une distinction importante; cela signifie que dans le cas de violation de la neutralité, toutes les puissances signataires du traité pourront être appelées à donner leur action collective, mais pas une de ces puissances ne peut être mise en demeure d'être appelée à agir seule ou séparément. C'est là un cas, s'il est permis de s'exprimer ainsi, de responsabilité limitée. » Le conseil d'État du grand-duché de Luxembourg[1] a très-énergiquement protesté contre cette interprétation du traité; il a fait observer que si, à la vérité, la garantie collective excluait l'obligation isolée des États garants, elle était cependant une garantie, qu'à ce titre elle devait être efficace, qu'elle n'avait qu'un seul effet, c'était la nécessité pour les garants de se réunir en cas de violation de la neutralité et d'agir en commun pour la défendre; que cette action pouvait aller jusqu'à la guerre, à telles enseignes

Luxembourg.

[1] Avis du 6 janvier 1871 et du 9 mars 1872. — Cf. note B à la fin du volume.

que la Belgique, étant neutre, avait été expressément dégagée de toute obligation de garantie; que la collectivité ne pouvait être confondue avec l'unanimité, qu'il y avait un cas où cette unanimité serait impossible, que ce cas se produirait si la neutralité était violée par une ou plusieurs des puissances garantes, qu'en ce cas les autres seraient tenues d'agir en commun, autrement « le mot *collectif* serait destructif de la garantie même, ce qui serait absurde et odieux ». Ces arguments sont péremptoires. La neutralité collective n'a et ne peut avoir qu'une conséquence, c'est que les États garants sont tenus de se réunir en conférence lorsque la neutralité est menacée ou violée, ils avisent en commun aux moyens de la défendre; comme cette conférence est seule apte à juger les obligations des puissances garantes, elle est aussi seule capable de juger si l'État garanti a manqué aux devoirs que lui impose la neutralité. Lors donc que l'État neutre est menacé ou que sa neutralité est violée, il a le droit d'en appeler à la conférence; et lorsqu'un État étranger ou l'un des États garants croit avoir à se plaindre de l'État neutralisé, il doit également s'adresser à la conférence. Cette interprétation du traité de Londres est rigoureusement déduite du principe de la réciprocité des obligations sans lequel il n'y aurait point de droit des gens.

CHAPITRE II

DES DEVOIRS ET DES DROITS QUI RÉSULTENT DE LA NEUTRALITÉ

Des devoirs des neutres.

I. — La déclaration de guerre spécifie les belligérants, la déclaration de neutralité spécifie les neutres ; elle marque le moment où les États, décidés à prendre le caractère de neutres, s'engagent à en pratiquer les devoirs et prétendent en exercer les droits. De même que la déclaration de guerre est une transition entre l'état de paix et l'état de guerre, la déclaration de neutralité indique le passage de l'état de paix à l'état de neutralité. Elle résulte du respect réciproque que se doivent les États. Au moment où ils se placent sous un régime particulier et se disposent à entretenir des relations différentes de celles qu'ils entretenaient durant la paix, ils sont tenus de s'en avertir. Comme la déclaration de guerre, la déclaration de neutralité peut être implicite et indirecte, lorsque les intentions de l'État qui veut être neutre résultent évidemment des circonstances. Elle doit être directe et explicite lorsque les belligérants peuvent concevoir des doutes sur les intentions de l'État qui veut demeurer neutre. Même dans les cas où elle n'est point nécessaire, une déclaration explicite et officielle de neutralité est toujours utile et opportune ; les États ne sauraient jamais déterminer trop nettement la nature de leurs relations. On va voir en

Déclaration de neutralité.

outre que, même dans les guerres continentales, les devoirs et les droits des neutres, au moins dans le détail, sont loin d'être entièrement définis par la coutume des États. La déclaration de neutralité permet au neutre d'indiquer, dès le début de la guerre, de quelle manière il entend l'exécution de ses devoirs et de ses droits.

Départ des miliciens des belligérants.

Un autre devoir s'impose en même temps et dans les mêmes conditions à l'État qui veut demeurer neutre, c'est de laisser aux miliciens des belligérants qui se trouvent sur son territoire toute liberté de rejoindre leurs armées respectives. Cette obligation est imposée à l'État neutre par la coutume du droit des gens en temps de paix : les étrangers venus sur le territoire neutre sont toujours libres de le quitter ; les États dont ils sont sujets sont toujours libres de les rappeler ; s'opposer à l'exercice de ces droit serait porter atteinte à la souveraineté des États, sortir du droit des gens en temps de paix, faire acte de guerre à l'égard de l'État auquel on refuserait de rendre ses miliciens, et par conséquent prendre le caractère de belligérant et non celui de neutre. Quelque dommage que la mobilisation des étrangers établis sur son territoire puisse causer à l'État neutre, il ne saurait donc y apporter aucune entrave ; il doit permettre aux représentants et aux agents des États qui se font la guerre de faire parvenir aux miliciens leurs ordres de route et de préparer avec les entrepreneurs de transports les moyens propres à assurer leur départ.

Des devoirs propres à la neutralité.

L'obligation de déclarer la neutralité et de permettre le départ des miliciens est une des conséquences de l'état de paix qui subsiste entre le neutre et les belligérants ;

mais les coutumes du droit des gens en temps de paix ne suffisent pas à déterminer les devoirs des neutres à l'égard des belligérants lorsque la guerre est engagée; ces devoirs sont déterminés par des coutumes particulières qui résultent du caractère même de la neutralité. La déclaration de neutralité indique la volonté de les accomplir; les États qui les accomplissent sont neutres, encore qu'ils n'aient point déclaré l'intention de l'être, et ceux qui les transgressent perdent le caractère de neutres, encore qu'ils aient officiellement déclaré l'intention de le revêtir.

Envoi de troupes. Matériel de guerre.

Le premier de ces devoirs, c'est de s'abstenir de tout envoi de troupes auxiliaires et de toute fourniture de matériel de guerre aux belligérants. En ce qui concerne l'envoi de troupes par l'État neutre, la permission accordée par cet État d'enrôler des troupes sur son territoire, ou même la tolérance d'un acte de ce genre, la coutume du droit des gens, encore incertaine à la fin du siècle dernier, est aujourd'hui très-bien fixée. Il n'en est pas de même en ce qui concerne le matériel de guerre. Les États sont d'accord sur le principe, ils ne le sont point sur l'application. La coutume paraît fixée au sujet des armes, munitions, équipages, chevaux, approvisionnements et fournitures de toute sorte appartenant aux arsenaux de l'État. Le neutre qui en ferait directement ou indirectement, à titre onéreux ou à titre gracieux, la cession aux belligérants, sortirait de la neutralité. Mais les devoirs de la neutralité obligent-ils l'État neutre à défendre le trafic de ces objets par le commerce privé lorsque ses lois intérieures ne l'interdisent point et que la fabrication des armes, munitions et

fournitures de guerre est, en temps de paix, une des ressources de l'industrie et du commerce nationaux? Faut-il en outre considérer comme des objets propres à faciliter la guerre les matières premières, comme le charbon, le bois, la laine, le soufre, etc., qui servent, soit à alimenter les machines à vapeur, soit à alimenter les fabriques d'objets de guerre des États belligérants? Les gouvernements décident souverainement d'après les circonstances, d'après le caractère des belligérants, d'après la nature de la guerre, la conduite qu'ils doivent tenir à cet égard. Il appartient au neutre d'interpréter la coutume et de décider ce qu'il croit pouvoir faire sans sortir de la neutralité. Réciproquement, il appartient aux belligérants de lui adresser de ce chef les représentations qui leur semblent fondées. Il en résulte des négociations qui aboutissent, soit à un conflit, soit à une transaction; elles se poursuivent d'après les usages du droit des gens en temps de paix et se règlent comme tous les autres différends des États. A mesure que les conditions des guerres modernes seront mieux déterminées, que les rapports de production et d'échange entre les États seront plus exactement connus, il deviendra possible de faire le départ entre les armes qui font l'objet d'un commerce normal et celles qui font l'objet d'un commerce extraordinaire, entre les matières premières destinées aux industries de la paix et celles qui sont destinées aux industries de la guerre. La coutume se fixera sur ce point comme elle s'est fixée au sujet des envois et enrôlements de troupes, et l'on pourra déterminer dans quelle mesure un commerce

d'armes et de matières premières, toléré par l'État, constituera une violation de la neutralité. Jusque-là cette partie des relations entre les neutres et les belligérants restera soumise à l'arbitraire et pourra engendrer des prétextes de guerre.

Subsides et emprunts.

Le neutre ne peut fournir aucun subside aux belligérants, il ne peut non plus participer, en tant qu'État, aux emprunts qu'ils contractent pendant la guerre. Il n'y a point de doute sur ces deux points; mais il y a lieu de se demander si dans les pays où les entreprises financières sont placées sous le contrôle du gouvernement, où le marché national ne peut être ouvert à un emprunt étranger sans l'autorisation du gouvernement, cette autorisation ne constitue pas une sorte de concours déguisé de l'État et par suite une infraction à la neutralité. La coutume permet aux États d'accorder cette autorisation, mais elle les oblige à l'accorder indistinctement aux belligérants : la refuser à l'un d'eux serait constituer un privilége au profit de l'autre. Quant aux particuliers, l'État neutre n'est pas obligé de leur interdire de participer aux emprunts des belligérants : il n'y est pas obligé parce qu'il ne pourrait pas le faire d'une manière efficace. Les relations d'échange sont telles entre les nations que toute mesure de police serait impuissante à empêcher un déplacement de capitaux qui s'opère au moyen du crédit. C'est pour cette raison que l'autorisation accordée par l'État neutre de négocier sur son marché l'emprunt des belligérants perd la plus grande partie de sa gravité ; l'emprunt pourrait être négocié ailleurs, la nation neutre ne le souscrirait pas moins si elle y trouvait son intérêt.

La neutralité ne défend point au neutre le commerce des subsistances avec les belligérants, pourvu qu'il ne le refuse à aucun d'entre eux. Comme la guerre les empêche souvent de cultiver leur sol, leur interdir les moyens de ravitailler leurs populations serait, non pas demeurer neutre entre eux, mais faire acte de guerre contre eux. Il est évident que si le neutre peut autoriser ce commerce, il n'y est pas obligé et qu'il conserve tous les droits qu'il possédait pendant la paix, d'arrêter l'exportation de telle subsistance qui lui semblait nécessaire pour sa propre population ; l'interdiction seulement doit être générale et s'appliquer à tous les États étrangers ou au moins à tous les belligérants à la fois. Subsistances.

En temps de paix, tout État est maître d'interdire l'accès de sa frontière à des soldats étrangers ou à des individus armés ; aucun État ne peut, sans manquer aux devoirs que lui impose la paix, permettre à l'intérieur de ses frontières des rassemblements d'hommes armés, qui seraient menaçants pour la sécurité d'un autre État. En temps de guerre, l'État neutre est tenu de fermer sa frontière aux soldats des belligérants, et il ne peut, sans manquer à la neutralité, leur permettre de se réfugier sur son territoire, de s'y rassembler et d'en ressortir pour continuer la guerre. Tout soldat ou tout corps armé qui franchit la frontière de l'État neutre doit être désarmé et interné. L'État neutre prend les mesures nécessaires pour assurer le respect de sa frontière ; il traite les officiers et soldats réfugiés selon ses lois et règlements militaires. Toutefois, s'il est tenu de les empêcher de prendre part à la guerre, il ne peut les con- Soldats réfugiés sur le territoire neutre.

sidérer comme prisonniers de guerre ; ils ne sont point des ennemis désarmés, mais des amis qui lui demandent asile. Il est donc tenu de pourvoir à tous leurs besoins, dans la même mesure qu'il le fait pour ses propres soldats. Il les retient jusqu'à la fin de la guerre ; les officiers peuvent être mis en liberté sur parole et renvoyés dans leur pays, si leurs lois militaires les autorisent à accepter cette condition. S'ils reprennent part à la guerre, l'ennemi qui les fait prisonniers leur applique les coutumes de la guerre, car il y a eu rupture d'un engagement d'honneur contracté en vue de la guerre, et cet engagement a la même valeur s'il est pris à l'égard du neutre que s'il était pris à l'égard de l'ennemi. Ces obligations s'imposent à tous les États qui observent la neutralité. Elles sont toujours une nécessité pour les États à neutralité permanente ; mais il peut arriver que ces États ne disposent ni des forces suffisantes pour protéger leur frontière et arrêter les réfugiés, ni des ressources propres à les interner et à les nourrir : en ce cas, ils ont naturellement recours aux puissances garantes, auxquelles ils peuvent demander secours et assistance.

Prisonniers évadés.

Les officiers et les soldats des belligérants qui ont été faits prisonniers par l'ennemi, qui s'évadent et se réfugient sur le territoire neutre, ne doivent être ni arrêtés ni internés. Ils ont gagné leur liberté à leurs risques et périls ; l'ennemi, qui n'a pu les retenir, ne pourrait, s'ils reprenaient part à la guerre et s'ils étaient de nouveau faits prisonniers, leur appliquer aucune répression ; il leur reconnaît donc le droit absolu d'user de leur liberté. Le neutre ne peut être plus sévère pour

eux que l'ennemi. Ajoutons qu'en arrêtant ces hommes et à plus forte raison en les restituant à l'État qui le retenait, le neutre aiderait cet État à garder ces prisonniers et par conséquent manquerait à la neutralité. Il ne s'agit ici, bien entendu, que des hommes qui se sont échappés sans avoir commis une infraction de droit commun; car, dans ce cas, l'État qui les retenait, ayant le droit de les punir, pourrait demander leur extradition. Il le ferait non parce qu'ils sont des prisonniers, mais parce qu'ils seraient des criminels.

Malades et blessés.

Les malades et les blessés recueillis par l'État neutre doivent être soignés par lui; si leurs blessures les rendent incapables de prendre part à la guerre, il peut les remettre en liberté; sinon il les interne.

Voies de transport.

L'État neutre ne peut prêter ses voies de transport aux belligérants, car ce serait leur faciliter les opérations de la guerre. Toutefois, lorsque les chemins de fer ou les routes de l'État neutre présentent un moyen plus rapide de rapatrier les malades et les blessés de l'un des belligérants, et que leur transport par le territoire neutre n'a pas pour objet de dégager les chemins et les routes des belligérants, par suite de leur faciliter les opérations de guerre, le neutre fait acte d'humanité en autorisant et en facilitant le passage; il n'enfreint pas pour cela les devoirs de la neutralité.

Garde des archives.

L'État neutre peut autoriser ceux de ses agents diplomatiques qui sont accrédités auprès d'un des États belligérants à prendre sous leur garde les archives que lui confie, en quittant cet État, l'agent diplomatique de l'autre belligérant. Le neutre peut également autoriser ses agents diplomatiques et consulaires à protéger les

Protection des sujets

des belligérants.

intérêts privés des sujets de l'un des belligérants qui séjournent pendant la guerre sur le territoire de l'autre. Ce n'est point sortir de la neutralité : dans le premier cas, le neutre se borne à conserver un dépôt qui lui est confié et dont la conservation ne modifie en rien les rapports des forces entre les belligérants; dans le second cas, le neutre se borne à se faire l'intermédiaire entre un gouvernement et des particuliers; ceux-ci ne prennent aucune part à la guerre et, par le fait même de leur séjour sur le territoire ennemi, se soumettent aux lois civiles et à la police de l'État ennemi auprès duquel le neutre consent à protéger leurs intérêts privés. Le neutre n'exerce d'ailleurs cette protection que sur la demande de l'État dont il protége les sujets et d'accord avec l'État auprès duquel il les protége. Ce dernier, autorisant des sujets ennemis à séjourner sur son territoire, ne saurait leur refuser les moyens de défendre auprès des autorités locales leurs intérêts privés. Il est évident que la protection accordée par le neutre est strictement limitée par son objet même; les agents diplomatiques et consulaires qui dépasseraient cette limite exposeraient leur gouvernement à de légitimes réclamations. Des abus graves et répétés pourraient autoriser l'État qui aurait à s'en plaindre à refuser au neutre le droit d'exercer plus longtemps une protection dont ses agents auraient dénaturé le caractère.

Conséquences des devoirs des neutres. Droits des belligérants.

Les devoirs des neutres tels qu'ils viennent d'être définis constituent autant de droits corrélatifs pour les belligérants à l'égard des neutres. Tout ce que le neutre doit accorder par suite de son caractère de neutre, le

belligérant a le droit de le réclamer. Ce droit s'arrête au point où cessent les devoirs des neutres. Il faut observer toutefois que ces rapports de devoir et de droit produisent des conséquences différentes suivant qu'il s'agit d'un État qui a pris volontairement le caractère de neutre ou d'un État à neutralité permanente. Lorsqu'un État qui a pris volontairement le caractère de neutre manque aux devoirs de la neutralité et favorise la cause de l'un des belligérants, l'autre a le droit de considérer la neutralité comme violée et d'agir en conséquence; il s'inspire de ses intérêts et des nécessités de la guerre qu'il soutient. Lorsqu'un État à neutralité permanente viole la neutralité en faveur de l'un des belligérants, les conséquences de ce fait diffèrent suivant que l'autre belligérant est ou n'est pas garant de la neutralité. Si l'État qui se plaint de la violation de la neutralité est une des puissances garantes, l'infraction commise ne le dégage point des obligations qu'il a contractées envers les autres puissances signataires du traité et ne détruit point les effets de ce traité; en conséquence, il invoque la garantie stipulée par le traité, et, d'après la nature de cette garantie, il prend, d'accord avec les autres États garants, les mesures nécessaires pour contraindre le neutre à remplir les obligations qui lui sont imposées. Dans le cas où l'État qui se plaint de la violation de la neutralité n'est point une des puissances garantes, il agit selon ses intérêts et les nécessités de la guerre, sauf à encourir les représentations et l'intervention armée des États qui ont garanti la neutralité permanente de l'État neutralisé.

Des droits des neutres. Leur source. Devoirs des belligérants.

II. — Les belligérants, profitant de la neutralité, ont le droit d'en exiger l'observation de la part du neutre : ils se trouvent réciproquement obligés de la respecter; cette obligation constitue les droits du neutre. Ces droits ne sont pas aussi nettement définis que ceux des belligérants; c'est que les neutres, ne prenant point de part à la guerre, demeurent, dans toutes leurs relations internationales, sous le régime du droit : ils peuvent plus aisément comprendre leurs devoirs et les exécuter; au contraire, les belligérants, étant placés sous le régime de la nécessité, peuvent être plus aisément entraînés à méconnaître leurs devoirs, à les enfreindre. Ces devoirs n'en sont pas moins réels, ils n'en subsistent pas moins, et toutes les infractions que les belligérants y apportent produisent des conséquences inévitables qui en forment la sanction[1].

Inviolabilité du territoire neutre.

Le territoire des neutres est inviolable. Les belligérants ne doivent, sous aucun prétexte, en franchir la frontière; s'ils le tentent, le neutre doit s'y opposer par les armes : en cela, il n'enfreint pas les devoirs de la neutralité, il les accomplit.

Voies de transport.

Les belligérants ne peuvent, par suite des mêmes causes, exiger de l'État neutre qu'il leur cède l'usage de ses voies de transport pour faciliter leurs opérations de guerre, sous quelque forme et dans quelques conditions que ce soit. L'État neutre a le droit de s'opposer, au besoin par les armes, à toute prétention de ce genre de la part des belligérants. Les États à neutralité permanente peuvent invoquer ce droit, même

[1] Voir livre III, ch. VIII, *Sanction du droit des gens maritime.*

en temps de paix, et l'opposer aux gouvernements ou compagnies étrangères qui voudraient acquérir l'exploitation de leurs chemins de fer. Par suite de circonstances particulières, l'un de ces États, le grand-duché de Luxembourg, a cédé l'exploitation de ses chemins de fer au gouvernement allemand, mais il a stipulé qu'en cas de guerre, la direction en reviendrait exclusivement aux autorités luxembourgeoises. Cette réserve n'était que l'exercice d'un droit strict, qui appartient à tous les États à neutralité permanente. Les belligérants doivent respecter d'une manière absolue l'indépendance du gouvernement des États neutres. Ce gouvernement est tenu de remplir les devoirs de la neutralité, les belligérants ne peuvent lui demander davantage. Ainsi, il ne doit pas s'opposer au départ des miliciens, mais on ne peut lui demander de contraindre ces hommes à quitter son territoire. Il ne doit tolérer aucun enrôlement, mais il ne peut être contraint de retenir par la force ceux de ses sujets qui franchissent la frontière et vont prendre volontairement du service dans les armées belligérantes. On a indiqué plus haut le point où s'arrêtent les devoirs du neutre à l'égard du commerce du matériel de guerre et des souscriptions d'emprunts : la limite de ses devoirs marque ici le commencement de ses droits. Enfin les belligérants ne peuvent exiger de l'État neutre qu'il modifie pendant la guerre les lois qui règlent chez lui les manifestations de l'opinion publique par la presse et dans les réunions; ils ne peuvent se plaindre de ce que les habitants de l'État neutre discutent l'origine de la guerre et en apprécient les événements. Il est évident que si

Indépendance du gouvernement neutre.

l'État neutre tolérait dans la presse ou les réunions des excitations à la guerre, il sortirait de la neutralité et en serait responsable à l'égard des belligérants : il manquerait à son devoir, et les belligérants auraient le droit d'agir en conséquence. Le même devoir s'impose aux belligérants en ce qui concerne l'État neutre; ils ne peuvent tolérer que la presse excite leurs sujets à violer la neutralité; autrement, l'État neutre serait fondé à réclamer, et à pourvoir à sa défense selon ce que les circonstances lui paraîtraient exiger.

Sauf-conduits et sauvegardes.

Les agents diplomatiques de l'État neutre résidant dans le territoire où la guerre se poursuit ont le droit de demander aux autorités militaires compétentes des sauf-conduits qui leur permettent de quitter le théâtre des opérations. Ils ont aussi le droit de demander des sauvegardes pour leurs biens. Ces sauvegardes ne sauraient leur être refusées, mais l'effet en est subordonné aux nécessités de la guerre. Ce n'est qu'en cas de nécessité extrême, et toujours pour un temps limité, que les autorités militaires peuvent refuser des sauf-conduits. Toutefois, si les représentants des neutres se servent notoirement de ces sauf-conduits pour favoriser les opérations de l'un des belligérants, les sauf-conduits peuvent leur être retirés dans le présent, refusés dans l'avenir, indépendamment du recours des belligérants contre le gouvernement neutre pour la part qu'il a pu prendre à cette infraction aux devoirs de la neutralité. Quant aux courriers que les réprésentants des neutres expédient à leur gouvernement, à travers les armées en campagne, et pour lesquels des sauf-conduits sont réclamés, les autorités militaires

Courriers.

leur accordent ou leur refusent le passage suivant les nécessités de la guerre, et suivant qu'ils croient ou ne croient pas utile de faciliter les communications de l'ennemi avec l'État neutre. Les représentants de l'État neutre, en demeurant sur le territoire envahi ou en se laissant enfermer dans une place investie, se condamnent à subir les nécessités de la guerre; ils ne sauraient exiger des belligérants de modifier leurs opérations de guerre, sans prendre part à la guerre par ce seul fait, et sans sortir par conséquent de leur caractère de neutres. L'envoi de courriers est donc un acte gracieux de la part des belligérants; il n'est pas un droit pour les neutres.

Des violations de la neutralité.

L'État neutre ne peut être rendu responsable des violations de la neutralité qui sont le fait de particuliers et qui échappent à l'action légitime et normale de ses lois; mais les devoirs de la neutralité l'obligent à en imposer le respect à ses sujets. S'il néglige de remplir ce devoir, s'il tolère des abus ou n'emploie pas dans une mesure suffisante les moyens de répression dont il dispose, les belligérants sont en droit de réclamer et de considérer la neutralité comme violée par le fait de l'État. Réciproquement, l'État neutre ne peut pas réclamer contre des violations individuelles de la part des soldats ou des sujets des belligérants; mais s'il y a eu abus et tolérance de la part du gouvernement ou des chefs militaires, l'État neutre est en droit de se plaindre de la violation de la neutralité et d'agir en conséquence.

Des indemnités.

L'État neutre est en droit de réclamer aux belligérants le remboursement des frais qui ont été occasionnés par l'internement de leurs soldats ou les soins donnés à leurs blessés respectifs.

LIVRE III

LE DROIT DES GENS MARITIME

CHAPITRE PREMIER

DES DROITS DES ÉTATS SUR LES MERS

De la souveraineté et de la liberté des mers.

I. — Le premier navigateur qui s'aventura sur une mer inconnue y trouva des pêches abondantes ou y découvrit des routes maritimes nouvelles, déclara que cette mer était son bien, que ces pêches appartenaient à lui seul, et que nul autre n'avait le droit de pratiquer ces routes : il établit le principe de la souveraineté des mers. Cependant d'autres navigateurs, qui trouvèrent la place inoccupée, y pêchèrent à leur tour et suivirent sans obstacle les mêmes routes, prétendirent que la mer n'était à personne, que les poissons appartenaient aux pêcheurs et les routes maritimes aux marins : ils proclamèrent le principe de la liberté des mers. Comme les uns et les autres ne pouvaient appuyer leurs prétentions que sur des systèmes et que chacun contestait le principe du système de l'autre, il leur fut impossible de s'entendre, et ils se battirent.

Conflits entre les États.

Les conflits se produisirent dès qu'il y eut des vaisseaux et des navigateurs. Tyr et Carthage se déclarèrent souveraines des eaux que parcouraient leurs navires; Rome fit de la Méditerranée un lac intérieur. Venise prétendit à la souveraineté de l'Adriatique, Gênes à celle de la mer Ligurienne. Plus tard les Portugais, qui découvrirent la route des Indes orientales, voulurent en garder le privilége; en même temps qu'eux, les Espagnols revendiquèrent la souveraineté de l'Océan jusqu'à un certain degré de latitude, et le pape Alexandre VI rendit une bulle pour sanctionner les droits qu'ils s'attribuaient. Les autres États les contestèrent ou en revendiquèrent à leur tour de semblables suivant l'intérêt qu'ils y trouvaient. L'Angleterre s'ouvrit par la force la route des Indes orientales; mais elle interdit aux Hollandais de naviguer dans les eaux où naviguaient ses navires. Louis XIV soutint contre les Anglais le système de la liberté des mers; mais il exigea pour le pavillon de France le salut à rang égal de tous les autres États maritimes. A mesure que le nombre des navigateurs augmenta et que la puissance maritime des États se développa, les conflits se multiplièrent; il devint en même temps plus difficile de les trancher par la force. Les résistances des uns excitèrent l'énergie des autres. Les États usèrent leurs ressources dans des luttes séculaires, et ils reconnurent qu'au lieu d'assurer leur puissance maritime, ces luttes la détruisaient. La force des choses limita leurs prétentions rivales; ils comprirent qu'ils devaient les concilier. Il s'établit avec le temps, entre les États maritimes, un système de concessions réciproques. Il en

Tolérance : fondement

fut des guerres maritimes comme des guerres religieuses, elles se terminèrent par la tolérance, et cette tolérance s'établit si fermement, prit si bien sa place dans les coutumes respectives des États, qu'il en résulta des obligations et des droits sur lesquels ils se trouvèrent tous d'accord.

du droit des gens maritime.

Il y eut des mers libres, non parce qu'il existe un principe abstrait de liberté des mers, mais parce que les États se sont convaincus qu'en prétendant à des droits souverains sur ces mers, ils affaibliraient leur puissance maritime au lieu de la fortifier, et qu'en y exerçant un monopole, ils s'appauvriraient au lieu de s'enrichir. Il y eut des droits de souveraineté sur d'autres mers, non pas en vertu d'un principe abstrait de souveraineté des mers, mais parce que certaines mers se trouvant, par la nature même des choses, placées sous la souveraineté de certains États, mieux constitués pour les occuper et les défendre, les autres États se sont convaincus de l'impossibilité de s'en emparer et des inconvénients que ces rivalités entraîneraient pour toutes les nations; parce qu'enfin, à mesure que la notion de l'État, de son indépendance et de sa souveraineté devint plus nette et plus ferme, les droits souverains des États sur la mer se précisèrent en se limitant.

Des mers libres.

Droits de souveraineté sur les mers.

Comme toutes les mers qui ne sont pas sous la souveraineté sont des mers libres, il suffit, pour distinguer les unes et les autres, de déterminer celles qui se trouvent sous la souveraineté.

Des mers territoriales.

Les baies, les golfes, les embouchures de fleuves et, en général, toutes les parties de la mer qui baignent le territoire d'un État, prennent le nom de mer terri-

toriale et sont considérés comme faisant partie de l'État. La mer territoriale n'est en réalité qu'une prolongation de la frontière des États; les limites en sont nécessairement mouvantes et incertaines; on ne peut y appliquer les procédés au moyen desquels on fixe les frontières continentales des États; mais les motifs qui ont amené les États à considérer la mer territoriale comme placée sous la souveraineté en ont aussi décidé l'étendue. C'est parce que l'État, avec les forces dont il dispose sur son territoire, peut garder, défendre et faire respecter cette partie de la mer qu'on la considère comme une suite du territoire; la mer territoriale ne saurait donc s'étendre au delà des points où les forces territoriales de l'État peuvent la faire respecter. C'est pourquoi la coutume s'est en général établie de fixer l'étendue de cette mer d'après la distance où des canons, placés sur le rivage, pourraient y envoyer des projectiles. Comme la portée moyenne des canons s'étend avec les progrès de la balistique, l'étendue de la mer territoriale devra suivre la même progression : la distance adoptée par la plupart des États, et qui est de trois milles géographiques, de soixante au degré de latitude, calculée à partir de la basse mer, ne répond déjà plus entièrement à la réalité des choses. Des conventions conclues entre les États peuvent délimiter plus exactement les mers territoriales sur leurs côtes respectives; c'est ce qu'ont fait par exemple à diverses reprises la France et l'Angleterre au sujet de leurs pêcheries. Ces conventions n'obligent naturellement que les Etats qui les contractent. Pour les autres États, la mer territoriale est déterminée par la coutume.

La souveraineté de la mer territoriale suit la souveraineté du territoire. La cession ou la conquête d'un territoire entraînent celles de la mer territoriale, à moins qu'il n'en soit disposé autrement par une clause spéciale des traités. Mais les États, en vertu de leur souveraineté, ont le droit de disposer de la mer territoriale comme ils disposent de toute autre partie de leur territoire. C'est ainsi que le Danemark, après avoir pendant longtemps, en vertu de ses droits souverains sur la mer territoriale, établi des péages dans les détroits de la Baltique, consentit à renoncer à ces péages moyennant une indemnité en argent et conserva à sa charge l'entretien des phares, bouées et balises nécessaires à la navigation dans ces parages.

De la souveraineté sur la mer territoriale.

Détroits de la Baltique.

Par la convention du 13 juillet 1841, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et la Turquie consacrèrent un ancien usage qui interdisait, en temps de paix, à tout navire de guerre de franchir les détroits des Dardanelles et du Bosphore, et déterminèrent les circonstances dans lesquelles ces détroits purent être franchis. Une clause spéciale du traité de Paris du 30 mars 1856 confirma en principe et revisa la convention de 1841. Le traité de Paris de 1856 stipula également que la mer Noire serait neutralisée et que la Russie et la Turquie ne pourraient y entretenir que les forces maritimes déterminées par une convention spéciale. Le traité de Londres du 13 mars 1871 abrogea cette disposition et modifia les stipulations relatives aux détroits. Dans la Baltique il y eut cession des droits de souveraineté sur la mer territoriale; dans le Bosphore et les Dardanelles garantie, et dans la mer

Le Bosphore et les Dardanelles.

La mer Noire.

Noire restriction, puis rétablissement de ces mêmes droits : dans les trois cas, le fait de la souveraineté des États sur la mer territoriale fut reconnu et consacré.

Les fleuves.

C'est en vertu du même principe de souveraineté que les États riverains des grands fleuves ont consenti, par des traités spéciaux, à ouvrir à tous les pavillons la navigation de ces fleuves. Ils l'ont fait pour des motifs analogues à ceux qui engagent d'autres États à diminuer ou à supprimer les taxes de douane sur leurs frontières. Ils ne renoncent pas à leur souveraineté, ils n'aliènent pas leurs droits sur leur territoire : ils facilitent les échanges et les communications. La libre navigation des grands fleuves, établie par des traités, est donc encore une confirmation de la souveraineté des États sur les mers territoriales.

Du commerce maritime.

II. — Les faits que l'on vient d'exposer prouvent clairement qu'il ne saurait exister de droit absolu au commerce maritime. Ce droit n'est établi que par les écrits de quelques théoriciens du droit des gens. Aucun État ne l'a reconnu; si des États l'ont revendiqué, ils ne l'ont fait que pour établir leur suprématie politique et commerciale, et n'ont jamais pu soutenir cette prétention que par la guerre. La pratique constante des États est contradictoire aux principes d'un droit absolu de commerce maritime, car tous les États considèrent ce commerce comme un des objets de leur souveraineté, et ils en règlent l'économie en vertu de leur souveraine indépendance.

Droits qui en résultent.

Mais si les États sont indépendants les uns des autres, les nations ne le sont pas; s'il n'y a point de droit

absolu de commerce pour les États, il existe des relations commerciales entre les nations. La navigation maritime est un des instruments principaux de ces relations. Il en est résulté, pour les nations, des obligations et des droits, dont les États ont été forcés de tenir compte, et qui par suite sont entrés dans leurs coutumes respectives. Les États ont dû respecter les obligations qui résultaient des relations maritimes de leurs sujets avec les nations étrangères ; ils ont dû faire respecter par les nations étrangères les droits de leurs nationaux.

Comme le droit des gens repose sur le respect des obligations réciproques, là où ces obligations n'existent pas, les États ne sauraient revendiquer de droits. Les États ont le droit de faire respecter le commerce de leurs sujets avec les nations étrangères, mais il faut pour cela qu'il y ait entre leurs sujets et la nation étrangère des relations engagées; s'il n'y en a pas, l'obligation de l'État n'a plus de raison d'être, et son droit s'évanouit. Le fait des relations commerciales établies engendre des devoirs et des droits pour les États; ils ne sauraient considérer comme un devoir d'établir ces relations, ni comme un droit de les revendiquer. L'histoire des relations entre l'Europe et les États de l'extrême Orient fournit à ce sujet des exemples bien frappants : aussi longtemps qu'il n'y eut entre les nations européennes et celles de la Chine et du Japon aucune relation suivie de production et d'échange, ce fut de la part des États de l'Europe un abus de la force que de vouloir imposer leur commerce à la Chine et au Japon ; lorsque les relations se furent

établies, les États de l'extrême Orient commirent à leur tour un abus de la force en les supprimant.

Résumé de ce chapitre.

Ainsi la souveraineté absolue, la liberté absolue des mers, le droit absolu du commerce maritime, sont des systèmes et non des faits. En réalité, il y a des nations qui naviguent et nouent des relations maritimes; il y a des obligations qui résultent de ces rapports entre les nations. Ces nations sont dépendantes les unes des autres; elles sont représentées par des États souverains et indépendants; ces États tiennent compte des devoirs, des droits et des intérêts des nations qu'ils représentent, et tous, dans leurs relations mutuelles, tiennent compte de leurs devoirs, de leurs droits et de leurs intérêts respectifs. Voilà le fondement du droit des gens maritime que les États observent en temps de paix.

CHAPITRE II

DES NAVIRES DE COMMERCE, DES TRAITÉS DE NAVIGATION ET DES NAVIRES DE GUERRE

Principe des coutumes du droit des gens maritime.

I. — Les coutumes qui règlent la navigation maritime se sont affermies avec l'idée de la tolérance générale appliquée à cette navigation. Les États y ont conformé leurs lois et leurs règlements particuliers; ils ont souvent consacré par des traités de navigation les coutumes qu'ils suivaient en commun. C'est, aujourd'hui, un fait universellement accepté, et c'est le point de départ de toutes ces coutumes, que l'autorité des États suit les navires nationaux à travers les mers qu'ils traversent. Un navire de commerce, c'est la nation, un navire de guerre l'État même qui se déplace. Le premier point est donc de déterminer les caractères auxquels les uns et les autres seront reconnus, en vertu desquels ils seront placés sous le régime du droit des gens, sans lesquels ils sont considérés comme pirates et placés hors la loi maritime des États.

Navires de commerce et navires de guerre.

Des navires de commerce. Leur nationalité.

Chaque État, selon ses ressources et ses besoins, selon qu'il possède ou ne possède point de grands chantiers de construction, selon qu'il veut réserver à ses sujets les avantages de la navigation ou qu'il croit utile d'établir la concurrence, restreint ou étend les caractères qui constituent la nationalité de ses navires : il exige

que, pour avoir le caractère national, le navire soit construit sur son territoire et monté par un équipage national, ou il accorde la nationalité à un navire construit à l'étranger et monté par un équipage en tout ou en partie étranger. Il est impossible qu'il en soit autrement, puisque les États ont des ressources et des intérêts différents. Ce qui importe pour la bonne tenue des relations maritimes des États, c'est que pour chacun d'eux ces caractères soient bien déterminés et que les autres États puissent aisément les reconnaître. Ces caractères sont en général fixés par des conventions spéciales : en dehors de ces conventions, la nationalité des navires est réglée par les coutumes locales. Quels que soient, d'ailleurs, les caractères qui la constituent, la nationalité des navires est constatée par un signe extérieur qui est le pavillon national arboré au grand mât, et par des titres authentiques qui sont les papiers du bord. La forme et le contenu de ces papiers varient suivant les règles adoptées par chaque État. Ils établissent la provenance du navire, la nationalité du navire, la nature et la destination de la cargaison; ils contiennent l'acte qui constitue la propriété du navire, celle de la cargaison, le rôle de l'équipage, le passe-port ou patente de navigation et le connaissement ou contrat de transport entre le capitaine et l'armateur du navire.

Pavillon.

Papiers de bord.

Des traités de navigation maritime.

II. — Les traités de navigation ont pour objet de régler les relations maritimes entre les nations. Ces traités sont souvent annexés aux traités de commerce ou fondus dans ces traités. Ils ont, en effet, un rapport

étroit avec les transactions commerciales; cependant ils règlent des intérêts d'un autre ordre. La navigation maritime n'est pas seulement un moyen de transport et de négoce pour les nations ; elle est aussi pour les États un instrument de puissance politique et militaire : lors même que les navires ne sont destinés qu'à transporter des marchandises, il n'est pas indifférent à l'État que ces navires portent son pavillon ou celui d'un État étranger. Les voyages des navigateurs, les progrès qui en résultent dans la science, les relations qui en sont les conséquences, l'influence politique qui est le résultat de ces relations importent à l'État; il a donc un grand intérêt, lorsqu'il en possède les éléments, à entretenir sa puissance maritime. C'est, de plus, un de ses devoirs principaux : il est tenu de faire respecter sa frontière, et il ne peut faire respecter sa frontière maritime, il ne peut protéger le commerce de ses nationaux à l'étranger que s'il possède une marine militaire; la marine marchande en est l'élément naturel et nécessaire. Ajoutons que les États qui n'ont point aboli la course trouvent, en cas de guerre, dans leur marine marchande, des ressources très-précieuses. Il y a donc là des intérêts de premier ordre. De même que dans les traités de commerce, les États doivent considérer l'intérêt des industries nationales et celui de leurs douanes, ils doivent, dans les traités de navigation, mettre en balance deux intérêts : celui de la nation, qui est d'obtenir par la concurrence les transports les plus rapides et les plus économiques; celui de l'État, qui est d'entretenir la force maritime du pays. Suivant les circonstances, les États favorisent l'un ou l'autre de ces

intérêts. Les traités de navigation ont pour objet de les concilier dans les rapports des États entre eux.

Ces traités établissent les droits et immunités des nationaux qui font le commerce de navigation dans les États respectifs. Ils stipulent les caractères par lesquels chacun des contractants établit à l'égard de l'autre la nationalité de ses navires; ils règlent l'embarquement et le débarquement des marchandises, les droits de tonnage, de pilotage, de quarantaine, de phares, etc.; l'exercice du cabotage et de la pêche; la nature des marchandises qui peuvent être importées ou exportées dans les conditions fixées par les traités de commerce; l'arrestation et le rapatriement des marins déserteurs, criminels ou malades; le sauvetage des navires naufragés, etc., c'est-à-dire l'exécution du droit consulaire et du droit maritime. A ce titre, les traités de navigation contiennent souvent des clauses toutes consulaires. Les conditions qu'ils font à la navigation respective des États varient depuis la réciprocité complète jusqu'à des taxes élevées, suivant que les États jugent utile d'attirer chez eux la navigation étrangère ou de protéger la navigation nationale. En général, tout ce qui a été dit des avantages et des inconvénients des traités de commerce s'applique aux traités de navigation[1].

Des navires de guerre.

III. — Les navires de guerre ainsi que les navires de transport affectés au service de l'État, et commandés par des officiers de l'armée de mer, se reconnaissent au pavillon national arboré à la poupe et à une flamme ar-

[1] Liv. I, ch. IX, p. 179.

borée au grand mât. En cas de contestation, la parole d'honneur du commandant du navire suffit à en établir la nationalité. Exiger davantage serait manquer aux égards que les États se doivent entre eux. Les commandants des navires de guerre sont toujours munis d'une commission qui établit leur caractère; mais il n'en est fait usage que dans des cas exceptionnels.

Cérémonial maritime.

Il n'y a point de cérémonial maritime pour les navires de commerce : les saluts qu'ils s'adressent entre eux ou qu'ils adressent aux navires de guerre sont des actes de pure courtoisie. Il n'en est pas de même des navires de guerre. Lorsque deux de ces navires appartenant à des États différents se rencontrent sur la mer, ce sont les États mêmes qui se rencontrent dans la personne de leurs représentants militaires. Les prétentions à la souveraineté des mers qui les ont si longtemps divisés entraînèrent entre eux des conflits de préséance : ceux qui se croyaient les plus forts exigèrent l'hommage des plus faibles, et il en résulta souvent des conflits sanglants. Dans le cours du dernier siècle, à la suite de ces conflits et à mesure que des idées plus justes prévalurent en matière de navigation, ces prétentions s'affaiblirent. Beaucoup d'États y renoncèrent les uns à l'égard des autres par des conventions spéciales. Aujourd'hui, la coutume des États est à peu près fixée à cet égard, et les causes de conflit ont disparu. Il est établi en principe que les États se traitent, dans les rencontres entre leurs navires de guerre, sur un pied de complète égalité. Chaque État règle son cérémonial ; la plupart des États ont réglé en commun le cérémonial qu'ils entendent observer réciproquement. A défaut de stipulations

expresses, les États observent en général les règles suivantes : les saluts maritimes ne sont pas obligatoires, ils sont simplement un acte de courtoisie et d'étiquette; le refus de rendre un salut donné par courtoisie constitue un acte d'impolitesse; il justifie une demande d'explication, mais il ne suffit point à justifier le recours à des mesures hostiles; dans le cas où les navires de guerre qui se rencontrent sont commandés par des officiers de grade inégal, la courtoisie commande à l'officier le moins élevé en grade de donner le premier salut; si un navire de guerre isolé rencontre une escadre, la courtoisie lui commande de donner le premier salut; les navires de guerre pourvus d'un pavillon spécial indiquant qu'ils transportent des souverains, des chefs d'État, des princes des familles souveraines ou des ambassadeurs, reçoivent le premier salut; les saluts sont rendus coup de canon pour coup de canon.

CHAPITRE III

DEVOIRS ET DROITS RESPECTIFS DES ÉTATS ET DES NAVIRES

Des équipages des navires de commerce.

I. — Les équipages des navires de commerce sont nécessairement régis par les lois, règlements et coutumes de l'État auquel appartient le navire. Il ne saurait en être autrement; c'est une condition nécessaire du maintien de la discipline à bord des navires et par suite de la sécurité de la navigation. La discipline des équipages et la sécurité de la navigation seraient compromises et deviendraient même illusoires si les équipages des navires de commerce échappaient aux lois, règlements et coutumes qui les régissent, par le seul fait que le navire traverse les eaux territoriales ou s'arrête dans les ports d'un État étranger. Ils y demeurent donc soumis; les infractions qu'ils commettent à bord du navire relèvent uniquement des lois, règlements et coutumes de l'État auquel appartient le navire.

Droits des États sur les équipages des navires étrangers.

Le respect réciproque des États pour leurs devoirs, leurs droits et leurs intérêts, les a conduits à cette pratique; mais elle ne s'applique aux marins que parce qu'ils font partie d'un équipage; elle n'a de raison d'être qu'autant qu'ils restent à bord de leur navire, et, dans aucun cas, elle ne saurait compromettre l'ordre et la sécurité publique de l'État étranger dans les ports duquel aborde le navire. Il en résulte que si les marins d'un navire étranger commettent à bord de

ce navire des actes de nature à troubler l'ordre et à compromettre la sécurité de l'État, les autorités locales prennent les mesures nécessaires pour en assurer la répression.

Lorsqu'il s'agit d'infractions commises à terre par un marin étranger, le statut territorial s'applique nécessairement, et les autorités locales sont en droit d'arrêter le prévenu, même s'il se réfugie à bord du navire auquel il appartient. Le statut territorial s'applique aussi lorsqu'une infraction a été commise à bord du navire étranger soit par les marins à l'égard d'une personne qui ne fait pas partie de l'équipage, soit par une personne qui ne fait pas partie de l'équipage à l'égard des marins. Lorsque le marin étranger, à la suite d'une infraction commise à bord du navire, vient se placer sous la juridiction des autorités territoriales, l'État ne saurait, sans porter atteinte à sa propre souveraineté, lui refuser cette juridiction; l'État auquel appartient le navire ne saurait la contester sans manquer de respect à la souveraineté de l'État dans les eaux duquel le navire est mouillé. Lorsqu'un individu poursuivi par les autorités territoriales se réfugie à bord d'un navire étranger, il ne saurait y trouver un asile, et l'État qui est en droit d'arrêter à bord du navire un marin qui s'est rendu coupable à terre d'une infraction contre le statut territorial, peut à plus forte raison arrêter pour une infraction du même genre un individu qui ne fait pas partie de l'équipage. Dans aucun des cas que l'on vient d'indiquer, les droits des autorités territoriales ne peuvent être contestés en principe; mais il peut se présenter des difficultés d'exécution. Aussi, afin de préve-

nir tout conflit entre les États, il est d'usage qu'à moins de nécessité urgente et absolue, les autorités territoriales ne procèdent jamais à une arrestation ou à un acte de juridiction quelconque à bord d'un navire étranger sans s'être concertées avec le consul de l'État auquel appartient le navire. On a vu que les conventions consulaires et les traités de navigation prévoient en général ces différents cas d'ingérence de la part des autorités locales et en déterminent les conditions.

Des navires de guerre. Leur exterritorialité.

II. — Les navires de guerre constituent une partie de la puissance des États et la représentent. Les États qui, sauf dans les cas prévus par des conventions spéciales, ferment leur frontière continentale à toute force armée des États étrangers, ouvrent, au contraire, sauf dans les cas prévus par des conventions spéciales, leurs eaux territoriales aux bâtiments de guerre des autres États. Ils se conforment en cela à une nécessité de la navigation maritime : dans les navigations lointaines et dans les stations prolongées, les navires sont obligés de s'approvisionner en vivres, en eau, en charbon, etc.; ils ne peuvent le faire sans relâcher dans les eaux étrangères; leur en refuser l'entrée serait manquer de respect pour les devoirs, les droits et les intérêts de l'État auquel appartient le navire de guerre, et se placer envers cet État en dehors du droit des gens en temps de paix. Il en serait de même, à plus forte raison, lorsque le mauvais temps ou des avaries forcent un navire de guerre à se réfugier dans une rade étrangère. Un État, toutefois, peut refuser l'entrée de ses ports à des navires de guerre étrangers lorsqu'il y voit

un danger pour la sécurité publique. Pour la même raison, l'entrée des ports militaires est interdite aux navires étrangers. Par le fait qu'ils entrent dans des eaux étrangères et y stationnent, les navires de guerre ne peuvent dépouiller leur caractère : ils ne sauraient donc être soumis à la souveraineté des États dans les eaux desquels ils entrent. Les motifs qui ont fait attribuer l'exterritorialité aux personnes souveraines et aux représentants diplomatiques des États l'ont fait attribuer aux navires de guerre.

Droits des navires de guerre.

S'il est commis à bord d'un navire de guerre des actes de nature à troubler l'ordre public dans l'État où il se trouve, cet État ne peut, sans faire acte de guerre, se livrer à aucune arrestation ou répression à bord du navire ; il n'a de recours que contre l'État étranger auquel le navire appartient, et ce recours se poursuit par la voie diplomatique. Les officiers et les matelots ne sont dans aucun cas justiciables des autorités locales ; s'ils sont arrêtés à terre à la suite d'une infraction commise sur le territoire étranger, ils doivent être remis entre les mains de leurs chefs militaires qui les punissent d'après les lois et les règlements de l'État auquel ils appartiennent. La réparation du dommage et toutes les contestations qui peuvent résulter soit de l'arrestation, soit du défaut de répression de la part des chefs militaires, se poursuivent par la voie diplomatique. Lorsque l'équipage d'un navire de guerre profite de ses immunités pour menacer ou troubler la sécurité de l'État dans les eaux duquel il se trouve, cet État peut exiger le départ du navire ou lui refuser, au besoin, l'entrée dans ses ports ; dans ces deux cas, l'État

qui prend ces mesures en est responsable à l'égard de l'État auquel appartient le navire de guerre et lui doit une explication.

Cérémonial.

Les navires de guerre qui entrent dans les eaux territoriales ou dans les ports d'un État étranger doivent saluer les forteresses de cet État; le salut leur doit être rendu coup de canon pour coup de canon. Les grandes dépenses que causent les saluts maritimes à mesure que les relations se multiplient ont amené la plupart des États à simplifier leur cérémonial réciproque. Ils ont conclu, à cet effet, des accords spéciaux. A défaut de ces accords, les usages suivants sont en général observés. Lorsque le navire de guerre indique par un signe extérieur qu'il porte à son bord des personnes souveraines, des princes ou des ambassadeurs, les forteresses lui doivent le premier salut. Le navire de guerre doit prendre part aux fêtes et deuils nationaux de l'État où il séjourne, à moins toutefois qu'il n'en résulte une humiliation pour l'État auquel il appartient : en ce cas, l'État étranger qui exigerait des démonstrations extérieures manquerait de courtoisie et serait mal venu à se plaindre que le navire de guerre ait manqué aux égards qu'il devait rendre à l'État. Cette participation aux fêtes et deuils des États étrangers se présente sous deux formes : la première consiste dans la présence des officiers du navire de guerre aux cérémonies publiques qui ont lieu dans le port étranger : en ce cas, les préséances se règlent d'après les usages de l'État; la seconde consiste dans le pavoisement du navire : le mode de pavoisement n'est pas déterminé; chaque État le règle à sa façon,

arbore exclusivement ses pavillons maritimes ou arbore ceux de l'État où se trouve le navire et ceux d'autres États étrangers. Suivant les circonstances, le fait de ne point arborer les couleurs de l'État où se trouve le navire de guerre constitue ou non un défaut de courtoisie. Il en est souvent résulté des conflits, et il en sera ainsi tant que les États ne seront pas convenus d'observer, à ce sujet, une parfaite réciprocité.

Devoirs communs à tous les navires à l'étranger.

III. — En résumé, les navires de commerce et les navires de guerre doivent respecter la souveraineté territoriale de l'État dans les eaux duquel ils se trouvent, et s'y soumettre toutes les fois qu'elle ne porte pas atteinte à leurs droits : c'est ainsi qu'ils doivent observer les quarantaines, les prescriptions de police sanitaire, ainsi que toutes les lois et règlements qui fixent les conditions de l'entrée et de la sortie des navires, ainsi que les conditions de leur séjour dans les ports.

Devoirs réciproques des États.

Réciproquement, les États doivent respecter dans les navires étrangers la souveraineté de l'État auquel ils appartiennent, et considérer dans les règlements des navires de commerce les devoirs, les droits et les intérêts de la nation, dans ceux des navires de guerre les devoirs, les droits et les intérêts de l'État étranger.

Droit de sauvetage.

Le droit barbare de naufrage a disparu de la coutume des nations civilisées. Aucun État ne le reconnaît plus, et tous en répriment les applications que des populations sauvages en voudraient faire encore. En cas de naufrage, les nations et les États se doivent secours, aide et assistance ; mais l'État ou le particulier auxquels le secours a été prêté doivent à l'État ou au particulier

étranger qui le leur ont prêté le remboursement des frais occasionnés par le sauvetage. Lorsqu'un navire est abandonné par son équipage dans les eaux d'un État, il appartient à l'État, qui en tire parti d'après ses lois et coutumes. Les épaves des navires qui ont sombré en pleine mer et qui sont apportées sur les côtes appartiennent à ceux qui les recueillent, dans la mesure où les lois locales leur en accordent la propriété. Épaves

CHAPITRE IV

DE LA TRAITE DES NOIRS ET DU DROIT DE VISITE

De l'abolition de la traite.

I. — En 1713, lors de la paix d'Utrecht, l'Angleterre réclama et obtint de l'Espagne le droit de fournir d'esclaves les colonies espagnoles; à la fin du siècle, son refus de concourir à l'abolition de la traite fut un des motifs de la guerre qui entraîna l'indépendance de ses colonies de l'Amérique du Nord. Vers le même temps, en 1789, la France posa l'abolition de la traite et la suppression de l'esclavage comme un des principes de sa révolution. Les guerres qui suivirent cette révolution entraînèrent la ruine des colonies françaises en Amérique; les colonies anglaises ne cessèrent pas de prospérer : c'est que les esclaves, qui manquaient dans les colonies françaises, abondaient dans les colonies anglaises. L'Angleterre reprit alors à son compte les principes d'humanité proclamés par la Révolution française et fit de l'abolition de la traite un des principes de sa politique : elle y trouvait dorénavant son intérêt. Le Congrès de Vienne condamna solennellement, en principe, l'esclavage et la traite des noirs. Depuis lors il n'y eut plus, à ce sujet, entre les États européens, de divergence que sur la nature des moyens à employer pour l'abolition de la traite et sur l'opportunité de l'application de ces moyens. Avec le temps et les progrès de la civilisation, les principes et les intérêts se conci-

lièrent. En 1865, après la guerre de sécession, les États-Unis abolirent définitivement la servitude des noirs. L'esclavage et la traite ont disparu des mœurs et des usages des nations chrétiennes.

Toutefois on est forcé de constater qu'il n'est pas encore possible de faire de l'abolition de la traite un principe général de droit des gens. Il existe malheureusement encore des nations, des nations mahométanes par exemple, où l'esclavage est demeuré dans les mœurs, et qui, par suite, entretiennent le commerce des esclaves. On ne pourrait forcer ces nations à modifier leurs mœurs, sans se placer avec elles en dehors des conditions générales du droit des gens en temps de paix, et sans manquer de respect à la souveraineté et à l'indépendance des États qui les représentent. Aucun État n'est en droit d'imposer aux autres les principes qui gouvernent ses mœurs et ses lois; chacun gouverne les siennes d'après l'état de civilisation où il est parvenu; et tous doivent, aussi longtemps qu'ils veulent entretenir des rapports pacifiques, respecter leur civilisation, leurs mœurs et leurs lois respectives.

Il n'y a, pour faire disparaître le commerce des esclaves, que deux moyens efficaces et conformes au droit des gens en temps de paix : c'est de civiliser les peuplades barbares qui font le trafic des esclaves, et d'amener les nations où l'esclavage est dans les mœurs à le remplacer par la domesticité. Les autres moyens ne seront que des palliatifs illusoires.

Du droit de visite.

II. — C'est ce qu'on peut vérifier par l'exemple du droit de visite. Aussi longtemps que le commerce des

esclaves demeura dans les mœurs des États chrétiens, le droit de visite fut impuissant à le réprimer et ne produisit que des conflits; lorsque le commerce des esclaves disparut des mœurs de ces États, le droit de visite cessa d'être admis, parce qu'il devint inutile, et il disparut.

L'Angleterre, au commencement de ce siècle, ne trouva qu'un moyen de réprimer le commerce dont elle poursuivait si énergiquement la suppression : c'était d'attribuer aux navires de guerre des États décidés à abolir la traite, le droit de visiter tout navire soupçonné de transporter des esclaves. Elle fit donc de la visite un droit et en revendiqua l'introduction dans les coutumes du droit des gens. La visite constituait pourtant une violation de ces coutumes, et l'on ne pouvait l'admettre dans le droit des gens maritime qu'en assimilant la traite à la piraterie. C'était une assimilation fausse. Le pirate se place en dehors du droit des gens maritime, il n'a point de papiers de bord, il ne relève d'aucun État, il n'appartient à aucune nation; tous les États ont le devoir de protéger contre son brigandage leur commerce maritime. Il n'en est pas de même des navires qui font la traite : ils ne font point acte de piraterie, ils ne constituent pas un danger commun pour tous les navigateurs; leur commerce, si barbare qu'il soit, n'est point un danger pour la sécurité des États, et s'ils appartiennent à un État qui autorise la traite, ils possèdent un pavillon qui a droit au même respect que les autres, et des papiers de bord dont la validité ne peut être contestée.

De la piraterie et de la traite.

Conventions

Le droit de visite ne peut donc légalement s'exercer

qu'entre des États qui sont convenus d'abolir la traite et de la réprimer par les mêmes moyens à l'égard de leurs sujets respectifs qui continueraient de s'y livrer. C'est en effet sous cette forme que le droit de visite prit place dans les coutumes du droit des gens. L'Angleterre conclut successivement avec toutes les puissances maritimes de la chrétienté des traités établissant l'abolition de la traite et le droit de visite réciproque des navires soupçonnés de s'y livrer. Mais sons cette forme même, le droit de visite donna lieu à d'innombrables abus et souleva des difficultés inextricables. Sous peine d'infliger au commerce d'inutiles vexations, et, par suite, de provoquer des réclamations incessantes, il fallut déterminer les conditions auxquelles les navires seraient considérés comme négriers. Il n'y avait point de difficulté lorsqu'un navire soumis à la visite portait une cargaison de noirs; il y en avait au contraire d'à peu près insurmontables lorsque le navire était simplement soupçonné d'aller à la recherche des esclaves. En ce cas, on fut contraint de juger d'après certains indices la destination du navire : une voilure plus étendue, des provisions disproportionnées avec les besoins de l'équipage, furent considérées comme des indices suffisants pour arrêter le navire suspect. Mais ce navire arrêté, il fallait le juger, le condamner s'il était coupable, lui accorder des dommages et intérêts s'il était innocent. Il fallait également déterminer la juridiction dans le cas où le navire saisi portait une cargaison de noirs. Si l'on accordait la compétence aux tribunaux maritimes du capteur, et si le navire capturé était d'une nationalité différente, il se

relatives au droit de visite.

trouvait soustrait à sa juridiction naturelle qui est celle de l'État auquel il appartient; si l'on accordait la compétence aux tribunaux maritimes du navire capturé, et si le capteur était d'une nationalité différente, il pouvait craindre que la répression ne fût illusoire et que les juges ne favorisassent leurs nationaux. On recourut à des tribunaux mixtes; mais ces tribunaux, qui ont une action efficace quand il s'agit de conflits entre les particuliers parce qu'il y a dans chaque État des autorités qui assurent l'exécution des jugements rendus, perdent toute leur puissance lorsque les conflits se produisent entre des particuliers et les États; l'État est alors juge et partie à la fois, et il n'y a point d'autorité qui puisse le contraindre à exécuter la sentence rendue contre lui. Si le particulier refuse de se soumettre à la sentence du tribunal mixte, l'État l'y contraint; si l'État s'y refuse, la guerre seule peut le forcer à se soumettre. Or, en matière de traite, comment un tribunal mixte pouvait-il prononcer des dommages et intérêts contre un navire de guerre qui, en arrêtant indûment un navire suspecté de faire la traite, avait exécuté les ordres formels de son gouvernement? La condamnation prononcée, quel moyen y avait-il d'obliger l'État auquel appartenait le navire de guerre, à payer des dommages et intérêts qu'il considérait comme injustes? Il n'y avait que la guerre, et c'est pourquoi tous les moyens proposés ou essayés pour établir et sanctionner le droit de visite furent impuissants ou aboutirent à des conflits.

En outre, et par cela seul que des États s'accordaient mutuellement le droit de visite, l'État qui avait la marine la plus nombreuse, et qui apportait le plus d'activité

à la répression de la traite, exerçait ce droit plus fréquemment que les autres. Ce fut le fait de l'Angleterre, et l'usage du droit de visite tendait à reconstituer à son profit une souveraineté effective des mers, à laquelle les progrès du droit des gens lui interdisaient désormais de prétendre. Il en résulta des vexations très-nombreuses pour le commerce des autres nations; les États se sentirent froissés ou atteints dans leur indépendance, et ce système devint intolérable.

Les traités qui organisaient le droit de visite furent successivement dénoncés. Les États s'entendirent pour entretenir des croiseurs dans les parages où ils voulaient réprimer la traite. Ces croiseurs agissent de concert, mais chacun d'eux se réserve le droit exclusif de visiter les navires qui portent son pavillon. Le droit de visite est rentré ainsi dans les coutumes générales des États, et a cessé d'être en contradiction avec les principes du droit des gens maritime.

CHAPITRE V

DE LA GUERRE MARITIME

Caractère de la guerre maritime.

I. — Il y a des guerres exclusivement maritimes; mais la plupart du temps, la guerre maritime accompagne la guerre continentale : les États se combattent à la fois sur terre et sur mer. La guerre maritime procède des mêmes causes, emprunte les mêmes prétextes, produit les mêmes effets généraux que la guerre continentale.

Coutumes générales.

Elle se déclare dans les mêmes formes et s'opère d'après les mêmes coutumes entre les forces navales organisées des États. Les navires de guerre, les escadres et les flottes suivent, dans leurs luttes, les mêmes usages que les armées en campagne. Les navires qui amènent leur pavillon et succombent dans le combat sont capturés, les officiers et les marins sont faits prisonniers de guerre. Les navires parlementaires et ceux qui sont consacrés au soin des blessés sont inviolables. Les belligérants ont entre eux les mêmes relations que dans la guerre continentale. Enfin, la guerre maritime, comme la guerre continentale, place les États sous le régime de la nécessité; mais la différence des conditions dans lesquelles la guerre a lieu produit des nécessités différentes, et il en est résulté des coutumes particulières aux guerres maritimes.

Coutumes particulières à la guerre maritime.

Embargo.

L'embargo est une de ces coutumes. Il consiste dans

la prise de possession de tous les navires de commerce portant le pavillon ennemi qui se trouvent dans les ports, rades et mers territoriales de l'État. L'embargo a été pratiqué longtemps à titre de représailles et sans aucune déclaration de guerre; il n'est pas moins un acte de guerre et un abus de la force, car il fait peser sur des particuliers qui n'y avaient aucune part la responsabilité d'actes commis par l'État dont ils sont sujets. Sous cette forme, l'embargo a disparu de la coutume des États; il subsiste encore à titre d'acte de guerre. Toutefois les États considèrent les conditions dans lesquelles sont venus les navires de commerce ennemis qui se trouvent dans leurs ports au moment de la déclaration de guerre, et ils leur accordent en général un délai pour quitter leurs eaux territoriales.

Licences de commerce.

La guerre a pour effet d'interrompre tout commerce maritime avec l'ennemi. Cependant, si les belligérants y ont intérêt, ils peuvent accorder à certaines personnes l'autorisation de continuer le commerce maritime avec l'ennemi. La licence délivrée à cet effet doit spécifier le genre de commerce que celui qui en est muni est autorisé à entretenir. Le capitaine marchand pourvu d'une licence en règle ne peut être capturé par les navires de guerre ou les corsaires de l'État qui a délivré la licence. Dans le cas où le capitaine abuserait de la licence dont il est porteur, et ferait un trafic autre que celui auquel il est autorisé, son navire peut être saisi et traduit devant les tribunaux de prises[1]. La licence de commerce peut être accordée à un sujet d'un État allié,

[1] Cf. liv. III, ch. VII. *De la prise.*

d'un État neutre ou même d'un État ennemi. Des États alliés peuvent accorder des licences communes à leurs sujets respectifs. Enfin, dans le cas où un État pense que la ruine du commerce ennemi lui est inutile pour atteindre l'objet de la guerre, il peut accorder une licence générale de commerce à ses sujets. C'est ce que firent la France et l'Angleterre lors de leur dernière guerre avec la Chine : les commerçants français et anglais purent continuer le commerce qu'ils faisaient avec cet empire, sans rencontrer d'obstacles de la part de leurs propres gouvernements. Il est évident que la licence n'engage que l'État qui la délivre; l'ennemi n'a point à en tenir compte.

De la propriété privée.

II. — Sur le continent, la guerre n'a lieu qu'entre les forces organisées des États; la liberté des individus inoffensifs, et, à moins de nécessité absolue, la propriété privée, doivent être respectées. Sur mer, il y a au contraire nécessité pour les États de ne respecter ni la propriété privée ni la liberté des individus inoffensifs. Cette nécessité dérive du caractère même de la guerre maritime. L'objet de la guerre est d'établir le droit du plus fort, c'est-à-dire de contraindre l'État le plus faible à se soumettre aux prétentions du vainqueur. Sur le continent, cet objet peut être atteint sans que la propriété privée et la liberté des individus inoffensifs en soient nécessairement lésées. On a vu même que le droit du plus fort s'établissait d'autant plus vite et d'autant plus solidement que le vainqueur respectait davantage la liberté et les biens des particuliers. Il en est autrement dans les guerres maritimes; les

places fortes de la côte et la flotte de guerre d'un État peuvent être détruites sans que l'autorité intérieure de l'État en soit ébranlée, et sans que par suite l'État soit contraint de se soumettre. Si la nation pouvait continuer avec les étrangers ses relations commerciales, les revenus de l'État continueraient de s'accroître; il pourrait demeurer indifférent aux actes de guerre de l'ennemi, et se bornerait à chercher dans l'extension du travail national une compensation aux pertes que l'ennemi lui aurait fait subir. La guerre maritime n'aboutirait ainsi qu'à des destructions inutiles, elle serait sans objet, puisque le droit du fort ne serait pas établi. Pour qu'il le soit, il faut que le travail et la richesse de la nation soient atteints par la guerre, que le commerce soit suspendu, que les revenus de l'État se tarissent, que ses relations avec les étrangers s'arrêtent; il faut par conséquent que la propriété privée soit atteinte, autrement il n'y aurait point de guerre maritime.

Les coutumes de la guerre maritime découlent de cette nécessité.

Des navires de commerce ennemis.

Les navires de commerce et les marchandises transportées par mer constituent la propriété privée sur mer. La nationalité du navire de commerce ennemi est établie par son pavillon et par ses papiers de bord; la marchandise ennemie est celle qui appartient à l'ennemi. La jurisprudence des États n'est pas encore fixée sur tous les caractères qui déterminent la propriété appartenant à l'ennemi. Tous les États considèrent comme ennemie la marchandise qui, d'après les papiers de bord, est vendue à une nation ennemie; mais les uns reconnaissent et les autres ne reconnais-

sent pas au destinataire le droit de stipuler dans les contrats de vente et de transport que la marchandise ne changera de propriétaire qu'à l'arrivée. Le navire de commerce ennemi et les marchandises ennemies peuvent être arrêtés et saisis, soit par les navires de guerre de tous les États belligérants, soit par les corsaires de ceux de ces États qui n'ont point renoncé à la course. Dans l'un et l'autre cas il y a capture. Des coutumes particulières décident de la destination des navires et des marchandises ennemis qui sont capturés. Il en sera traité particulièrement dans le chapitre de la prise. Il suffit de constater ici la raison d'être de la capture. Elle entraîne une conséquence nécessaire, c'est la saisie de l'équipage du navire capturé. L'État qui fait la capture peut, s'il le juge convenable, laisser aux hommes qui composent l'équipage la faculté de retourner dans leur pays; mais les nécessités de la guerre peuvent aussi le contraindre à les retenir; en effet, leur rendre la liberté, c'est anéantir en grande partie les résultats de la capture, car c'est fournir à l'ennemi un équipage pour d'autres navires de commerce et mettre à sa disposition des hommes qui lui serviraient à armer ses navires de guerre ou ses corsaires. Dans les cas où ils sont retenus, les hommes qui composent l'équipage du navire capturé sont internés, soit dans une place forte, soit dans une ville ouverte située à l'intérieur du territoire. Ainsi, en même temps que la propriété privée, la liberté des particuliers inoffensifs est atteinte par les nécessités de la guerre maritime.

De la capture.

Rançon. Otages.

C'est par une conséquence des mêmes nécessités que l'on voit se maintenir dans la guerre maritime des

coutumes qui ont disparu ou tendent à disparaître dans la guerre continentale. Ainsi, lorsque le capteur est dans l'impossibilité d'amariner le navire capturé ou de l'emmener, il peut le couler à fond ou le laisser libre moyennant une rançon. Lorsqu'il y a rançon, le capteur peut garder en otages plusieurs des officiers ou matelots du navire capturé. Ces arrangements, comme toutes les transactions entre belligérants, reposent sur le respect de la parole donnée.

La capture des navires de commerce par les navires de guerre de l'État ennemi est dans la coutume générale des États. Toutefois, les belligérants demeurent libres de renoncer, soit chacun en ce qui le concerne, soit l'un à l'égard de l'autre, à faire acte de capture sur leurs marines marchandes respectives. Cette renonciation, qui serait impossible dans une guerre exclusivement maritime, puisque cette guerre n'aurait plus d'objet, est fort naturelle au contraire lorsque la guerre maritime n'est pour les belligérants qu'une conséquence de la guerre continentale et qu'elle n'en saurait modifier les résultats. C'est ce qui arrive lorsque les forces navales et le commerce maritime des belligérants sont limités ou que la nature des choses ne leur permet pas de faire avec efficacité la guerre maritime. Tel fut le cas de la Prusse et de l'Autriche en 1866; elles proclamèrent en même temps le respect de la propriété privée sur mer. La Prusse le proclama en 1870 au début de sa guerre avec la France. Mais la France, qui possédait les moyens de faire à la Prusse et à ses alliés une guerre maritime efficace, ne voulut point se priver d'un instrument d'action qu'elle croyait

puissant, et se réserva de saisir les navires de commerce appartenant à la Prusse et à ses alliés.

De la course.

III. — L'importance qu'il y a pour les États qui se font la guerre à ruiner rapidement le commerce de l'ennemi les a conduits à multiplier leurs moyens d'action respectifs, sans toutefois commettre des actes de piraterie. C'est ainsi que s'est établi la coutume de donner des commissions spéciales ou lettres de marque à des navires qui s'armaient volontairement en guerre, et s'attaquaient à la marine de l'ennemi; les bénéfices qu'ils retirent de leurs captures sont pour eux un subside et un encouragement. Ces navires portent le nom de corsaires, leur guerre s'appelle la course. Aussi longtemps qu'ils font cette guerre ouvertement et qu'ils se conforment aux coutumes établies, ils sont considérés comme combattants; autrement, ils sont traités en pirates. La course est un avantage pour les États qui, possédant une marine marchande nombreuse, peuvent aisément armer des corsaires; elle est une nécessité pour les États dont la marine de guerre est insuffisante pour lutter contre les forces navales de l'ennemi : sans la course, ces États abandonnent leur commerce à l'ennemi et ne peuvent trouver aucune compensation dans la capture de navires marchands. Mais la course donnait nécessairement lieu à des abus; elle dégénéra très-souvent en piraterie, compromit la sécurité des neutres et entraîna des conflits entre les États. Ces conséquences apparurent surtout dans les longues guerres maritimes du commencement de ce siècle. Un grand nombre d'États en furent

Abolition de la course.

frappés, et sur l'initiative du gouvernement français les puissances signataires du traité de Paris déclarèrent, le 16 avril 1856, qu'elles renonçaient respectivement à l'emploi des corsaires. La plupart des autres États adhérèrent à cette déclaration. Toutefois, ceux qui, comme l'Espagne et les États américains, ne possédaient pas une marine militaire suffisante pour faire une guerre maritime efficace, refusèrent leur adhésion. Les guerres qui ont éclaté depuis lors ont montré que la pensée généreuse qui avait inspiré les diplômates français en 1856 contenait peut-être une trop grande part d'utopie et ne tenait pas suffisamment compte des nécessités de la guerre maritime et de l'inégalité des forces entre les États. En cas de guerre entre deux États qui ont renoncé à la course, la marine marchande du plus faible se trouve, sans compensation, à la merci de la marine de guerre du plus fort. Pour rétablir la balance des forces, il faudrait, comme la Prusse et l'Autriche, renoncer à la capture, c'est-à-dire à la guerre maritime; les grandes puissances maritimes n'y sauraient consentir. Néanmoins, il ne paraît pas probable que les États reviennent sur leur décision de 1856 et rétablissent directement la course.

Du blocus.

IV. — Le blocus est l'investissement maritime des côtes et des ports de l'ennemi. Il a pour objet de supprimer le commerce de l'ennemi et d'interrompre ses communications maritimes. Certains gouvernements ont prétendu avoir le droit de prononcer le blocus des ports d'un État sans lui avoir déclaré la guerre et sans se considérer pour cela comme étant en guerre avec

lui. Il y avait là un singulier abus des systèmes du droit des gens. Le « blocus pacifique » n'est et ne saurait être un droit, il est un acte de force; il a pour objet de contraindre un État plus faible à se soumettre aux prétentions d'un État plus fort, et, à ce titre, il constitue, sous quelque forme qu'il soit présenté, un véritable acte de guerre.

Conséquences du blocus pour les belligérants.

En ce qui concerne les navires de commerce appartenant à l'État bloqué, le blocus ne modifie point les conditions où ils se trouvaient : ces navires peuvent toujours être capturés par les navires de guerre de l'État qui établit le blocus. Le blocus n'a donc pour les belligérants d'autre conséquence que d'augmenter les entraves apportées par la guerre à leur commerce maritime et d'en précipiter la ruine. C'est en ce qui concerne le commerce opéré par des navires neutres que le blocus produit des conséquences principales : il en sera traité au chapitre de la neutralité maritime.

Des bombardements maritimes.

Les places fortes maritimes des belligérants sont bombardées comme leurs places fortes continentales : la coutume de la guerre est ici la même sur terre et sur mer. Mais sur terre, la coutume n'autorise pas le bombardement des villes ouvertes dont la population ne fait pas acte de guerre ou dans lesquelles les troupes ennemies ne se sont pas retranchées. Au contraire, la coutume des guerres maritimes autorise ce bombardement : c'est encore une conséquence du fait que dans la guerre maritime la propriété privée n'est pas respectée. Le bombardement est considéré comme un des moyens de précipiter la ruine du commerce ennemi et par suite d'atteindre l'objet de la guerre maritime.

Lorsqu'il contribue à ce résultat, le bombardement des villes maritimes a sa raison d'être; lorsqu'il n'y contribue point, il constitue un acte de barbarie inutile. Et lors même qu'un État le juge nécessaire, il doit considérer s'il ne sera pas le premier à souffrir des dommages infligés à l'ennemi, et si les justes ressentiments qui en résulteront ne compromettront point gravement les résultats de la guerre.

CHAPITRE VI

DE LA NEUTRALITÉ MARITIME

Caractère de la neutralité maritime.

I. — Les États neutres sont ceux qui ne prennent point de part aux opérations de la guerre, bien que leurs intérêts y soient plus ou moins engagés. Sous ce rapport, le caractère des neutres est le même dans la guerre maritime que dans la guerre continentale. Mais la nature des intérêts que les neutres peuvent avoir dans la guerre n'est pas la même dans les deux cas. Dans la guerre continentale, ces intérêts sont surtout politiques, le gouvernement en est le principal juge, la nation ne les apprécie que d'après des renseignements incomplets, des déductions plus ou moins fondées, des sympathies plus ou moins incertaines ; elle n'est qu'indirectement affectée par les conséquences de la guerre; son commerce avec les belligérants n'est presque jamais supprimé entièrement. Dans la guerre maritime, au contraire, la ruine du commerce des belligérants est un des moyens et un des objets de la guerre, les neutres en supportent les conséquences, leur commerce est atteint, et la nation neutre souffre dans ses intérêts les plus sensibles. Il suffit de l'investissement d'un grand port pour ruiner le commerce d'un État neutre; les blocus pèsent surtout sur les neutres; les coutumes du droit des gens maritime en temps de guerre entra-

vent la plupart de leurs opérations. En revanche, la guerre maritime peut leur fournir l'occasion de bénéfices considérables; le commerce que les belligérants faisaient avec les États étrangers à la guerre étant supprimé, des débouchés nouveaux s'ouvrent au commerce et à l'industrie des États neutres. Enfin, lorsqu'il n'y a point de blocus, les neutres peuvent fournir aux belligérants les subsistances nécessaires à leurs nationaux, les éléments nécessaires à leur industrie. La guerre maritime affecte donc les nations et les États neutres de beaucoup plus près que ne le fait la guerre continentale. Il en résulte pour la neutralité maritime des caractères particuliers.

Des navires et des marchandises neutres.

La nationalité des navires de commerce neutres est établie par leurs pavillons et par leurs papiers de bord. La marchandise neutre est celle qui appartient au neutre; les États considèrent en général comme neutre toute marchandise qui, d'après les papiers de bord, est vendue à une nation neutre.

La conduite des États à l'égard des navires et des marchandises neutres a beaucoup varié. Au moyen âge, les coutumes que le *Consulat de la Mer* et le *Rôle d'Oléron* ont résumées nous montrent la marchandise neutre respectée même sur le navire ennemi, le navire neutre indemnisé même lorsqu'il transportait des marchandises ennemies et que, par suite, il était capturé. Plus tard, à partir de la Renaissance et par suite du grand développement du commerce maritime, la coutume se modifie : le navire neutre, chargé de marchandise neutre destinée à l'ennemi, est saisi comme le navire neutre chargé d'une cargaison ennemie; le navire

ennemi, chargé de marchandise neutre est confisqué comme si la marchandise était ennemie. Au siècle dernier, la maxime que le pavillon couvre la marchandise, « navire ennemi, marchandise ennemie, — navire libre, marchandise libre », était généralement adoptée. Elle constitue encore la coutume de plusieurs États.

Déclaration de 1856.

La coutume des grandes puissances européennes demeura incertaine jusqu'au congrès de 1856. Les États signataires du traité de Paris fixèrent alors les règles de conduite qu'ils s'engageaient respectivement à observer. Ils déclarèrent : 1° que la propriété ennemie embarquée sous pavillon neutre doit être respectée, sauf en ce qui concerne la contrebande de guerre; 2° que la marchandise neutre est insaisissable sous pavillon ennemi.

Devoirs qui en résultent pour les neutres.

Cette déclaration constituait au profit des neutres de grandes immunités; elle peut même leur fournir les moyens d'accaparer le commerce des belligérants pour peu que les guerres maritimes se prolongent. La déclaration, en effet, détermine les droits des neutres sans leur imposer d'autre devoir que celui de s'abstenir de la contrebande de guerre. Ces devoirs n'en ressortent pas moins du caractère de la neutralité, et si les neutres les méconnaissent, ils s'exposent à perdre les avantages qu'ils retirent de leur caractère. Il serait difficile qu'un État belligérant qui verrait, par suite des immunités de la neutralité, un État neutre accaparer son commerce, n'essayât point de l'en empêcher. C'est aux neutres à prévenir ces conséquences de l'abus qu'ils feraient de leurs immunités. Ils en méconnaîtraient l'objet s'ils y cherchaient un moyen de s'enrichir aux dépens des

belligérants, au lieu d'y trouver simplement un moyen de préserver leur commerce des inconvénients de la guerre. En réalité, le neutre qui profiterait de la neutralité pour favoriser le commerce d'un des belligérants ou ruiner celui de l'autre ferait acte de guerre contre cet État et perdrait, par conséquent, son caractère de neutre.

Du blocus.

II. — On a vu que le blocus est l'investissement des côtes et des ports de l'ennemi, et qu'il a pour objet d'interrompre le commerce maritime par les côtes et les ports où il est établi. Le blocus s'impose aux neutres : tout navire neutre qui essaye d'entrer dans un lieu bloqué ou d'en sortir peut être capturé par les navires de guerre de l'État qui exerce le blocus.

Blocus fictif.

Le blocus, comme tous les actes de guerre, ne procède que des nécessités de la guerre; il n'est nécessaire qu'autant qu'il peut être efficace. Cette vérité a été longtemps méconnue; comme on avait donné pour fondement aux rapports des nations un système métaphysique de droits abstraits, il y avait un droit de guerre et par suite un droit de blocus. Les plus étranges abus résultèrent de cette erreur, et les États en vinrent à prétendre qu'il suffisait de décréter le blocus pour l'établir, de déclarer un port en état de blocus pour y interdire tout commerce, encore qu'on ne disposât point des forces navales suffisantes pour investir ce port. On partait de là pour saisir et capturer tous les navires neutres qui se rendaient dans ce port, en quelque lieu qu'on les trouvât. Ce principe une fois passé, on en déduisit le droit de frapper de blocus non-

seulement un port, mais toute une côte, tout un État; non-seulement de saisir les navires neutres qui s'y rendaient, mais ceux que l'on soupçonnait de vouloir s'y rendre. Le blocus déclaré par l'Angleterre contre la France et ses alliés, celui que Napoléon déclara contre l'Angleterre et auquel il voulut faire adhérer toute l'Europe, étaient une conséquence parfaitement logique de ce principe. Le blocus continental fut le blocus fictif par excellence. Il démontra par une cruelle expérience ce qu'il y avait de faux et d'abusif dans ce système.

Blocus effectif.

Il fallut néanmoins beaucoup de temps pour que les grands États européens se décidassent à y renoncer. Ils ne le firent qu'en 1856. Les puissances signataires du traité de Paris ont déclaré que les blocus effectifs étaient seuls obligatoires pour l'ennemi et pour les neutres[1]. Le blocus effectif est parfaitement conforme à l'objet de la guerre maritime, qui est de contraindre l'État le plus faible à se soumettre le plus rapidement possible aux prétentions de l'État le plus fort. Aucun moyen n'est plus propre à ruiner promptement le commerce de l'ennemi.

Les États reconnaissent, en général, que le blocus est effectif lorsque, par la disposition des forces navales ennemies, il est impossible, difficile ou seulement périlleux de sortir des ports et des eaux territoriales de l'ennemi ou d'y entrer. Le blocus existe dès que les forces navales ont pris les positions nécessaires pour le rendre effectif, il cesse dès qu'elles ont quitté ces positions. Ce sont les seuls points sur lesquels les États se soient mis

[1] Déclaration du 16 avril 1856.

entièrement d'accord. Les blocus soulèvent un grand nombre de difficultés sur lesquelles les coutumes sont encore incertaines. Lors, par exemple, qu'une tempête force les navires de guerre qui bloquent un port à quitter leurs positions, certains États, s'inspirant des anciens systèmes de blocus fictif, déclarent que le blocus continue ; d'autres, se conformant davantage au fait que le régime de la nécessité gouverne seul la guerre, déclarent que le blocus interrompu cesse d'être effectif et par conséquent cesse d'exister aussi longtemps que dure l'interruption. Les mêmes divergences se produisent au sujet des navires destinés à un port bloqué, mais qui n'ont pas encore essayé de forcer le blocus; certains États considèrent que l'intention équivaut au fait; d'autres, que le fait seul de tenter de forcer le blocus autorise l'ennemi à capturer le navire. Enfin les États ne s'accordent point sur la manière de notifier le blocus. Tous admettent qu'il doit être notifié en temps utile aux puissances intéressées ; mais, pour les uns, cette notification suffit pour produire à l'égard des neutres toutes les conséquences du blocus; pour les autres, il est nécessaire qu'une notification spéciale soit adressée aux navires neutres qui pour la première fois essayent de forcer le blocus : il semble cependant que la notification ayant été adressée à l'État, et d'autre part le blocus devant être effectif, le navire neutre qui tente de forcer le blocus le fait à ses risques et périls, et qu'il est inutile de l'avertir d'un danger qu'il peut connaître d'avance ou qu'il peut discerner en approchant du port bloqué.

De la contrebande de guerre.

III. — Les armes, munitions et fournitures de guerre de toute sorte et de toute provenance, transportées par un navire neutre et destinées à l'ennemi, sont considérées, par tous les États, comme contrebande de guerre.

On a vu dans le livre de la guerre que les États dans lesquels la fabrication des armes est en temps de paix une industrie nationale croyaient souvent pouvoir en autoriser le commerce sans manquer à leurs devoirs de neutres. Ces armes n'en sont pas moins considérées comme contrebande de guerre, confisquées lorsqu'elles sont destinées aux belligérants, et transportées par mer et saisies sur un navire neutre. On a vu aussi qu'en dehors des armes, munitions et fournitures de guerre, il est difficile dans les guerres continentales de déterminer les objets dont le commerce constitue une infraction à la neutralité et qui par conséquent doivent être considérés comme contrebande de guerre. Cette difficulté est bien plus grande encore dans les guerres maritimes. Les communications directes y sont plus aisées; il y est plus facile de dissimuler la provenance des objets transportés; enfin les matières premières, comme le bois, le fer, le charbon, etc., qui sur le continent ne contribuent que dans une mesure restreinte à faciliter les opérations de guerre, sont au contraire de première nécessité pour les belligérants dans les guerres maritimes, puisqu'elles servent à la construction, à l'armement et au ravitaillement des navires de guerre. Ces objets cependant ne peuvent être considérés comme contrebande de guerre qu'autant qu'ils servent directement à la guerre; chaque État en juge selon ses intérêts, ses besoins et

les circonstances de la guerre. C'est aux neutres surtout qu'il appartient de prévenir les conflits en renfermant leur commerce de matières premières avec les belligérants dans les limites normales où il se renferme en temps de paix. En général les belligérants et les neutres déclarent au début de la guerre les marchandises qu'ils considèrent comme libres et celles qu'ils considèrent comme constituant de la contrebande de guerre.

Du droit de visite.

IV. — Des immunités accordées au commerce des neutres, résulte pour eux l'obligation de permettre aux belligérants de vérifier la nationalité des navires qui portent le pavillon neutre et de constater la nature et la destination de la cargaison de ces navires. La visite est un droit pour les belligérants puisqu'elle repose sur une obligation corrélative des neutres. Ce droit est exercé par les navires de guerre; ils invitent, par des signaux déterminés, le navire neutre qu'ils rencontrent à s'arrêter; le capitaine de ce navire se rend à bord du bâtiment de guerre, présente ses papiers, et, s'il y a lieu, son navire est visité. Les officiers du navire de guerre peuvent aussi se rendre directement à bord du navire de commerce neutre, vérifier les papiers du bord et visiter la cargaison. Toute résistance de la part du navire de commerce neutre autorise le navire de guerre à employer la force : s'il y a combat, le navire neutre peut être saisi et emmené. En cas d'abus de la part des commandants des navires de guerre, l'État neutre adresse une réclamation au belligérant, et le différend se règle par la voie diplomatique. Le droit de visite ne peut s'exercer dans les eaux territoriales des

États neutres : il constituerait une violation de la souveraineté de ces États.

Des convois.

Les bâtiments de guerre portant le pavillon neutre sont exempts de la visite. La parole de l'officier qui les commande suffit à établir leur caractère. Lorsque des navires de commerce neutres forment un convoi accompagné par un ou plusieurs navires de guerre neutres, la parole de l'officier qui commande le convoi suffit à déterminer le caractère inoffensif des cargaisons transportées. Cette coutume, qui s'est établie pendant les longues guerres maritimes de la fin du siècle dernier, est universellement respectée; toutefois elle repose sur la stricte exécution des devoirs de la neutralité, et il suffirait que les États neutres en abusassent pour que les belligérants se crussent autorisés à s'en départir.

Du droit d'asile.

V. — En temps de paix, les États ferment leur frontière continentale à tout corps armé; l'ouvrir en temps de guerre et permettre à un corps armé de se réfugier sur le territoire, constitue pour un État neutre un acte d'hostilité : il doit s'en abstenir. Il en est tout autrement dans les coutumes du droit des gens maritime : en temps de paix les eaux territoriales et les rades d'un État sont généralement, et sauf certaines exceptions déterminées, ouvertes aux navires de guerre des autres États[1]; les fermer en temps de guerre constituerait un acte d'hostilité. De là ressort le droit d'asile. Le neutre ne peut le refuser à aucun des belligérants. Autant

[1] Cf. liv. III, ch. II, p. 3.

qu'il le peut, il doit veiller à ce que les belligérants ne se livrent les uns envers les autres à aucun acte de guerre dans ses eaux territoriales. Lorsque deux navires de guerre ennemis sont réfugiés en même temps dans les eaux d'un neutre, l'État neutre doit leur imposer pour leur départ des conditions telles que l'un ne puisse être exposé à une attaque inopinée de l'autre. Il est évident que le neutre ne doit fournir ni permettre à ses sujets de fournir au belligérant réfugié dans ses eaux aucun objet considéré comme matériel de guerre. Les belligérants et les neutres sont réciproquement responsables des abus qui peuvent résulter pour les uns ou pour les autres d'un exercice mal compris du droit d'asile.

De l'angarie.

Les nécessités de la guerre s'imposent à la propriété privée neutre même dans les guerres continentales; elles s'y imposent à plus forte raison dans les guerres maritimes, où le respect de la propriété privée n'est pas un des fondements de la coutume. De là l'usage de l'angarie : c'est la réquisition par les belligérants des navires neutres qui se trouvent dans leurs eaux et dont ils considèrent l'emploi comme nécessaire à leurs opérations de guerre, transports maritimes ou moyens de défense quelconques : cette réquisition peut aller jusqu'à l'immersion du navire neutre à l'entrée d'un port ou dans un fleuve. L'État neutre peut toujours réclamer des explications et une indemnité pour ses sujets lésés dans leurs biens. Cette indemnité est un droit lorsque le belligérant a explicitement autorisé les neutres à continuer pendant la guerre leur commerce dans ses eaux. L'angarie a été l'objet de conventions

spéciales entre les États; quelques-uns y ont renoncé, d'autres ont stipulé d'avance qu'elle donnerait toujours lieu à une indemnité.

De l'arrêt de prince.

Les États ont toujours le droit, en vertu de leur souveraineté, de régler la police de la navigation dans leurs eaux territoriales; en cas de guerre, les nécessités de l'attaque ou de la défense peuvent les obliger à suspendre momentanément leurs lois et règlements maritimes : de là l'arrêt de prince qui est la défense faite aux navires neutres de quitter leur mouillage.

Sanction de la neutralité maritime.

VI. — La neutralité maritime laisse aux neutres une très-grande liberté d'action; les coutumes constituent en leur faveur des anomalies singulières : elles leur attribuent même des droits véritables, elles ne déterminent pas clairement leurs devoirs. C'est à eux qu'il appartient de les interpréter, car c'est sur eux que retombent les conséquences des erreurs qu'ils commettent, en contribuant à prolonger la guerre, à l'étendre ou à la restreindre. La neutralité maritime ne diffère point en cela de la neutralité continentale; mais les facilités qu'elle présente au commerce des neutres peuvent exercer sur leur politique une influence qu'ils ne doivent pas subir sans en avoir mesuré les effets. L'abolition de la course, celle du blocus fictif et les règles tracées par la déclaration de 1856, leur permettent de tirer de la guerre maritime des avantages considérables; le droit des gens qui les leur concède ne peut en marquer la limite. Toutefois il est un fait d'expérience qui s'impose aux réflexions des gouvernements neutres et qui peut les aider à régler leur conduite. La guerre in-

terrompt le commerce des belligérants; elle peut en détruire les instruments et les produits; elle n'en détruit pas les causes qui sont dans les productions du sol, dans le travail des nations et dans leur génie commercial et maritime. Ces causes reprennent leur action après la guerre. L'État neutre ne saurait donc accaparer que momentanément le commerce des belligérants; s'il veut le conserver après la guerre, il ne le peut qu'au prix d'efforts et de luttes, car les belligérants sont d'autant plus empressés de réparer les maux de la guerre que la guerre a été plus désastreuse pour eux. Toute usurpation de la part des neutres les expose à des rivalités et à des guerres. C'est la sanction des devoirs de la neutralité.

CHAPITRE VII

DE LA PRISE

De la capture, de la prise et du butin.

I. — La capture est une nécessité de la guerre maritime; elle est un fait et non un droit. Le capteur peut abuser de sa force, se méprendre sur la nationalité du navire et sur le caractère ennemi ou neutre des marchandises qu'il renferme. Comme les droits des neutres peuvent être lésés par la capture, les États n'ont pu admettre que le fait seul de capturer un navire de commerce, si présumable que fût son caractère ennemi, constituait un droit. Les États se sont réservé de décider si le navire avait été capturé conformément aux coutumes de la guerre, et de juger le caractère ennemi ou neutre des marchandises capturées. Lorsque la marchandise est reconnue comme ennemie et qu'il est établi que la capture a été faite conformément à la coutume, la marchandise et le navire capturés constituent une prise maritime. Comme le caractère de cette prise est établi par l'État en vertu de ses droits souverains, et que ces droits sont reconnus par la coutume des États, l'attribution qui est faite de la prise à telle ou telle personne constitue sur la prise un véritable droit.

La nécessité de détruire le commerce maritime de l'ennemi et de réprimer la contrebande de guerre a

produit et maintenu la coutume d'attribuer aux équipages du capteur tout ou partie de la valeur du navire ennemi et des marchandises ennemies capturées. Le butin, qui a disparu depuis longtemps des guerres continentales, demeure encore dans la coutume des guerres maritimes.

Des tribunaux de prise.

Les captures sont jugées et les prises déterminées par une juridiction spéciale qui porte le nom de tribunal ou de conseil des prises. Chaque État organise ses tribunaux de prise et en règle la jurisprudence selon ses intérêts, ses traditions, sa constitution politique. D'après cette jurisprudence, les tribunaux de prise décident si la capture est conforme à la coutume, si la cargaison constitue en tout ou en partie de la contrebande de guerre, de la marchandise ennemie ou de la marchandise neutre. Enfin ils décident à qui et dans quelles proportions reviendra la propriété de la prise.

De la propriété ennemie.

Les belligérants ne peuvent point contester la compétence de leurs tribunaux de prise respectifs : ils n'en ont pas le droit, puisqu'ils sont en guerre et qu'ils ont rompu entre eux tout rapport de droit; d'ailleurs, ils n'y auraient point intérêt, car l'institution des tribunaux de prise est une garantie pour les intérêts de leurs sujets respectifs dans leur commerce avec les neutres. La compétence des tribunaux de prise, en ce qui concerne la propriété ennemie, est donc entrée dans les coutumes du droit des gens.

De la propriété neutre.

Cette compétence a été au contraire souvent contestée en ce qui concerne la propriété neutre. Des États neutres ont réclamé des tribunaux mixtes; d'autres ont revendiqué le droit exclusif de juger les prises lors-

que le navire ou la marchandise capturés appartenaient à leurs nationaux. La capture de la marchandise ennemie et de la contrebande de guerre n'a pas d'autre fondement que la nécessité ; cette nécessité n'existe que pour le belligérant, et lui seul en est juge ; seul il peut apprécier quels objets constituent à son égard de la contrebande de guerre ; il peut seul décider si telle marchandise neutre est ou n'est pas de la contrebande, et, par suite, il est seul compétent en matière de prises. Déférer cette compétence au neutre, ce serait lui accorder une ingérence dans les opérations de guerre et par conséquent le faire sortir de son caractère de neutre. Quant aux tribunaux mixtes, ils présentent, bien qu'à un moindre degré, les mêmes inconvénients ; ils sont suspects aux belligérants et dangereux aux neutres.

Toutefois, lorsqu'un navire dont la cargaison doit être jugée est conduit par le capteur dans les eaux de l'État neutre auquel appartient le navire capturé et auquel les marchandises sont destinées, le tribunal des prises de cet État est compétent. En effet, le navire qui doit être jugé retombe sous la juridiction de ses juges nationaux ; c'est le capteur qui l'y a placé, et il ne saurait l'y soustraire sans empiéter sur la souveraineté de l'État dans les eaux duquel il se trouve.

Mais lorsque le navire capturé ou les marchandises neutres n'appartiennent pas à l'État neutre dans les eaux duquel le capteur s'est réfugié, cet État neutre n'est nullement fondé à juger la prise. En imposant la compétence de ses tribunaux, il s'ingérerait dans les affaires d'États étrangers et dans les affaires des belli-

gérants; il manquerait aux égards qu'il doit à l'indépendance des autres États et sortirait de son caractère de neutre.

Des conventions relatives à la prise.

En vertu de leur souveraineté, des États alliés peuvent, par des traités spéciaux, se déférer respectivement le jugement des captures faites par leurs navires de guerre et leurs corsaires. Des États peuvent même en temps de paix convenir qu'en temps de guerre leurs tribunaux seront compétents pour juger leurs prises respectives dans le cas où les capteurs entreraient dans leurs eaux. Ces conventions ont toujours été conclues sous l'empire de circonstances particulières; les États qui les ont contractées n'ont pu le faire, d'ailleurs, qu'en vertu du droit que chacun d'eux possède de juger ses prises maritimes.

De la reprise.

II. — Le capteur qui emmène un navire capturé peut être attaqué par un navire ennemi et forcé de lui abandonner la capture. Ce fait, suivant les circonstances et la nationalité des navires, produit des conséquences très-diverses. Si le navire capturé était neutre, l'ennemi qui s'en empare le garde ou le délivre suivant les instructions qu'il a reçues de son gouvernement. Lorsque le navire capturé tombe au pouvoir d'un navire de sa propre nation, il se présente deux cas différents : si le navire capturé est devenu la propriété de l'ennemi qui l'a capturé, le second capteur prend en réalité non un navire de sa propre nation, mais un navire ennemi : il y a *prise nouvelle;* si, au contraire, le navire capturé n'est pas devenu la propriété de l'ennemi qui l'a capturé, le second capteur délivre en réalité un navire de

sa propre nation, il doit le restituer avec sa cargaison au propriétaire légitime : dans ce cas il y a *reprise*. C'est au tribunal des prises auquel est soumis le second capteur de décider s'il y a prise nouvelle ou s'il y a reprise. A cet égard, la coutume des États n'est fixée que sur un point : lorsque le navire en litige a été attribué au premier capteur par le tribunal des prises compétent, cette attribution est considérée comme constituant un droit pour le premier capteur, et, en ce cas, le second capteur fait une prise nouvelle. Mais lorsque le navire en litige n'a pas été attribué au premier capteur par le tribunal compétent, il n'y a point de règle fixe pour décider s'il y a prise nouvelle ou s'il y a reprise. Plusieurs États admettent que vingt-quatre heures après que le premier capteur s'est emparé du navire, a substitué ses matelots à ceux du navire capturé et a opéré l'amarinage du navire, ce navire doit être considéré comme sa propriété; par conséquent, le second capteur fait une prise nouvelle. D'autres États exigent un délai plus long; d'autres n'en admettent aucun.

Du rétablissement de la paix.

Les mêmes divergences se retrouvent dans la manière dont les États comprennent, en matière de capture, les conséquences de la paix. Il semble conforme à la coutume de délivrer les navires et les marchandises capturés qui ne sont pas encore devenus, au moment de la paix, la propriété du capteur; reste à savoir à quel moment le capteur sera devenu propriétaire. Les États qui signent la paix ne sauraient à cet égard s'en remettre à la coutume; ils doivent régler par une stipulation spéciale les restitutions des navires capturés et non encore jugés. Comme ces navires n'ont été capturés

qu'en vertu des nécessités de la guerre, que la guerre n'avait d'autre objet que d'établir le droit du plus fort, et que ce droit prévaut dans le traité de paix, ce mode de règlement est le seul conforme au droit des gens.

Conclusion sur la guerre maritime.

La capture de la propriété privée, par suite la rançon et les otages, sont des restes des usages suivis par les anciens États et par les peuples barbares. S'ils ont disparu en grande partie de la guerre continentale, s'ils se sont maintenus dans la guerre maritime, cette différence tient à ce que les rapports maritimes des nations sont moins bien connus, et par suite moins bien déterminés, que leurs rapports sur les continents. Le respect de la propriété privée sur mer est incompatible avec la guerre maritime, de même que le respect de la liberté et de la vie des hommes est incompatible avec la guerre continentale; mais de même que la guerre continentale tend à renfermer dans des nécessités mieux déterminées la destruction des existences humaines, de même la guerre maritime tend à limiter les cas où il est nécessaire de confisquer ou de détruire la propriété privée sur mer. C'est ainsi que dans les guerres contemporaines, on a vu les neutres exercer librement leur commerce et la capture opérée par les bâtiments de guerre revêtir des formes moins rudes et moins grossières; c'est ainsi que les bombardements de villes ouvertes diminuent devant la démonstration de leur inutilité, et qu'on voit dans les traités de paix les États se restituer souvent les navires ou les marchandises capturés, sauf à stipuler des dédommagements proportionnels.

CHAPITRE VIII

SANCTION DU DROIT DES GENS MARITIME

Caractère général de la sanction du droit des gens.

I. — Le droit des gens n'est pas un droit abstrait, tiré de la raison pure, au moyen de déductions logiques, c'est un ensemble de règles qui reposent sur des faits réels et résultent des rapports nécessaires des États; il ressort des mœurs, des traditions, de la culture intellectuelle, de la constitution sociale et politique, du régime économique des nations. C'est là qu'il trouve ses causes, c'est là qu'il produit ses effets, et c'est là qu'on en découvre la sanction. Toute nation pratique un droit des gens conforme à son état de civilisation; tout droit des gens pratiqué par une nation réagit sur elle. Le droit des gens qu'une nation pratique à l'égard des autres nations équivaut toujours au droit public qu'elle pratique à l'égard d'elle-même : dans l'un et l'autre cas, c'est toujours elle, et elle seule, qui agit; et quelques formes différentes que revête son activité, la cause en demeure la même. Il y a donc une corrélation étroite et continue entre le droit public intérieur des États et le droit des gens qu'ils appliquent au dehors; il y a une influence constante et réciproque des affaires du dehors sur celles de l'intérieur. La sanction du droit des gens est dans l'influence qu'il exerce sur la politique intérieure des États; la sanction du droit public

est dans l'influence qu'il exerce sur leur politique extérieure; l'un et l'autre trouvent une sanction supérieure qui leur est commune dans la grandeur ou la décadence des États, dont ils résument à la fois les causes et les effets.

Ces grandes lois n'apparaissent nulle part avec plus d'évidence que dans le droit des gens maritime.

Les relations maritimes entre les nations s'opèrent au moyen d'un élément incertain, mobile, et sur lequel règnent en souveraines les forces de la nature; sur les continents, l'homme a pu en partie dompter ces forces: c'est à peine s'il a pu sur la mer se soustraire à leur empire. Sur terre, les nations ont pu se tracer des frontières, et leurs ambitions rivales ont trouvé des limites dans les climats et dans les contours des continents; sur l'Océan, il n'y a point de frontières, et c'est à peine si les États peuvent étendre jusqu'à la portée de leurs canons le pouvoir qu'elles exercent sur leurs mers territoriales. L'existence en commun, le groupement des affections identiques et des intérêts semblables sont impossibles sur les mers. La navigation met en rapport des nations éloignées qui s'ignorent les unes les autres, et chez lesquelles des origines différentes ont développé des civilisations différentes. Plus les communications se développent et se précipitent, plus ces contrastes et ces contrariétés se multiplient; il en résulte des conflits inévitables. La guerre en est la conséquence.

Caractère de la guerre maritime.

Le droit du plus fort est le seul objet de la guerre; ce droit ne s'établit que si la nation la plus faible se soumet à la force; il faut pour cela qu'elle la reconnaisse, et plus une nation est rapprochée de la bar-

barie, plus la force qui la soumet doit être barbare. C'est donc une nécessité de la guerre maritime que les nations les plus civilisées tendent à s'abaisser au niveau des plus barbares, sans quoi elles ne les domineraient pas. D'ailleurs, l'idée que la prospérité d'une nation est solidaire de la prospérité des autres n'a pas encore suffisamment pénétré dans les esprits pour que les États en tiennent compte dans leur politique et dans leurs guerres maritimes. Les peuples croient encore que le moyen le plus sûr d'affermir leur puissance est de détruire celle des autres; que le moyen le plus aisé d'augmenter leurs richesses est de conquérir celles d'autrui. Cela tient à ce que les causes qui font les nations solidaires sont des causes profondes qui leur échappent le plus souvent; tandis que les causes de leurs rivalités s'étalent incessamment sous leurs yeux. C'est ainsi que de l'ignorance où sont encore les nations sur leurs intérêts mutuels et sur leurs intérêts propres, résulte fatalement la guerre maritime, et que des nécessités de la lutte sur les mers résulte tout aussi fatalement le caractère implacable de cette guerre.

Rapports entre la prospérité maritime et la prospérité continentale des nations.

Il y a une relation intime entre la prospérité maritime des nations et leur prospérité continentale. C'est pour avoir négligé ou méconnu ce fait que des États ont cherché sur les mers des instruments de richesse et de puissance, sans s'apercevoir que leur constitution intérieure ne leur permettait pas de les atteindre, ou que, pour les atteindre, ils sacrifiaient leurs richesses acquises et ruinaient la puissance de leur nation. De là des prétentions soutenues avec d'autant plus d'acharnement que les luttes se multipliaient sur la mer et que des

crises en apparence inexplicables se produisaient à l'intérieur des États. Loin d'en chercher la cause dans ces illusions de leur politique maritime, les États se sont obstinés à demander aux expéditions lointaines et aux guerres maritimes le remède des maux qu'elles avaient causés. L'expérience des faits peut seule dissiper ces illusions, et, par suite, amener les États à renoncer aux prétentions qui usent leurs forces les plus vives dans des entreprises ruineuses ou des luttes sans issue.

Exemples historiques.

II. — Cette expérience a été éclatante par les quatre principales puissances maritimes de l'ancienne Europe : l'Espagne, l'Angleterre, la France et la Hollande.

De l'Espagne.

L'Espagne conçut en Europe des ambitions disproportionnées avec sa puissance et son génie. N'ayant point en elle-même la force de les soutenir, elle chercha cette force dans les guerres maritimes et les expéditions lointaines. Pour dominer les États civilisés de l'Europe, elle conquit les peuples à demi barbares de l'Amérique. Comme sa politique européenne la ruinait, elle exigea de ses colonies les richesses qu'elle ne pouvait retirer de son sol et du travail de ses habitants. Elle ne vit dans ses colonies qu'une mine d'or à exploiter, et elle n'y développa ni la civilisation, ni le travail : elle y exerça un droit des gens barbare et impitoyable. Plus elle y trouva de richesses, plus elle en eut besoin, car ses prétentions grandirent avec les ressources décevantes qu'elle se procurait. Ses habitants perdirent le goût du travail; elle négligea les ressources de son territoire. Ses besoins s'accrurent avec ses désastres : elle pressura davantage les colonies. Elle s'épuisa dans cette

politique paradoxale. Lorsque les colonies la sentirent affaiblie, elles se révoltèrent et s'affranchirent aisément d'un pouvoir qui ne se soutenait plus. Mais comme elles portaient en elles-mêmes toutes les causes d'affaiblissement de la métropole, elles furent impuissantes à se régénérer ; elles ne purent organiser que l'anarchie, et, en même temps que l'Espagne sur le vieux continent, les colonies espagnoles de l'Amérique semblent condamnées à s'acheminer au milieu des guerres civiles vers une inévitable décadence.

De l'Angleterre.

L'Angleterre réussit dans l'entreprise où l'Espagne avait échoué ; elle trouva des richesses réelles et une puissance véritable dans ses entreprises maritimes ; elle garda ses conquêtes et fonda des colonies prospères. Mais il lui fallut soutenir contre les États maritimes de l'Europe et contre les populations conquises en Asie des guerres incessantes ; elle pratiqua un droit des gens implacable. Elle a trouvé en elle-même les forces nécessaires pour soutenir ces luttes, et c'est pour cela qu'elle a triomphé ; mais pour tirer ces ressources de son sol et de sa population, elle a dû imposer à son travail national un régime aussi rude que le droit des gens qu'elle imposait à ses rivaux ou à ses ennemis. De là les étranges contrastes que présente son histoire : ce spectacle merveilleux de civilisation et de prospérité politique, et en regard, au dehors, tous les abus de la force dans la guerre maritime et dans la conquête, au dedans l'effroyable misère et la dissolution sociale des populations ouvrières. L'Angleterre a tout sacrifié pour réaliser ce prodige de puissance maritime et de grandeur coloniale : l'avenir montrera si elle n'y a point

épuisé les trésors d'intelligence et d'énergie qu'elle portait en elle-même ; si ces immenses efforts n'ont point ébranlé les fondements de sa prospérité intérieure ; si les crises sociales provoquées par sa politique maritime n'absorberont pas désormais toute son activité, et si ce n'est pas une fatalité de son histoire que, pour conserver la puissance acquise au prix de tant de luttes, il lui faille renoncer à l'exercer sur le monde.

De la France.

La France possédait des ressources maritimes incomparables ; elle avait dans les populations basques et bretonnes les premiers marins, dans les populations normandes les premiers colons du monde. Au lieu d'employer ces ressources à se constituer une puissance maritime et coloniale solide, elle n'a cherché dans sa marine qu'un moyen de soutenir sur le continent des prétentions exagérées et des ambitions sans fondement. Si, se contentant des frontières que l'histoire lui traçait, elle avait ajouté aux richesses de son empire celles de colonies prospères, elle fût arrivée, sans exposer tant de fois son avenir, à occuper et à conserver le premier rang en Europe. Pour avoir voulu étendre démesurément sa prépondérance continentale, elle perdit les plus belles colonies et compromit sa puissance sur le continent. L'esprit de système et les passions anarchiques qui l'ont tant agitée depuis la fin du dernier siècle ont, pour d'autres motifs et sous d'autres formes, précipité ces résultats. Les guerres de la Révolution et de l'Empire ont complété les effets désastreux de la politique maritime de l'ancien régime. Le génie colonisateur des populations maritimes de la France semble s'être épuisé à travers les mécomptes et les désastres. Ce génie dont

l'État n'avait pas su soutenir les efforts et consacrer les œuvres, l'État n'y peut suppléer : les gouvernements n'ont réussi jusqu'à ce jour à fonder et à conserver que des colonies militaires.

De la Hollande.

Un seul État, la Hollande, a pu, sans compromettre sa prospérité intérieure, trouver dans ses colonies une source de prospérité nouvelle. C'est que mesurant ses ambitions à sa puissance réelle, habituée de longue date aux efforts patients, capable de se connaître et d'étudier les étrangers, la Hollande a su se défendre dans sa politique maritime des illusions qui ont ruiné l'Espagne, des prétentions qui ont fatigué l'Angleterre, des ambitions et des systèmes qui ont compromis la France. Elle a souffert des abus du droit des gens maritime plus souvent qu'elle n'en a fait souffrir les autres : elle doit à la sagesse éclairée de ses chefs d'être restée prospère et indépendante.

Conclusion.

C'est ainsi que dans le droit des gens tout acte emporte ses conséquences inévitables. Ces conséquences en sont la sanction. L'expérience qui en est faite doit être un enseignement constant pour les nations et les hommes d'État qui les dirigent. L'intelligence de la sanction du droit des gens est la condition nécessaire de tout progrès dans ce droit.

CONCLUSION

CHAPITRE PREMIER

DES PROJETS DE PAIX PERPÉTUELLE

Origine de l'utopie de la paix perpétuelle.

I. — Toutes les nations aspirent à la paix, et, pour la conquérir comme pour la conserver, toutes les nations sont condamnées à se faire la guerre. Toutes les nations aspirent à fonder entre elles le règne de la justice; mais comme elles ne s'entendent point sur ce qu'elles croient juste, elles se combattent pour établir le règne de la justice, et elles ne peuvent fonder ce règne que sur la force. La guerre est une nécessité pour les États, et la nécessité est la seule loi de la guerre. C'est ce que Pascal avait senti lorsqu'il disait[1] : « Il est juste que ce qui est juste soit suivi : il est nécessaire que ce qui est le plus fort soit suivi... La justice est sujette à disputes : la force est très-reconnaissable et sans dispute... et ainsi ne pouvant faire que

[1] *Pensées,* éd. Havet, art. VI, nº 8.

ce qui est juste fût fort, on a fait que ce qui est fort fût juste ! » Il n'y a pas autre chose dans toutes les guerres que se sont faites les nations, et il n'y a rien de plus accablant pour la raison des hommes. Ce contraste entre les aspirations des peuples et les nécessités de l'existence des États les a agités de la même inquiétude que celui qu'ils voyaient entre l'aspiration de tous les êtres à la vie et l'implacable nécessité de la douleur et de la mort. Ils en ont recherché les causes et ont tenté d'en atténuer les effets. Leur esprit a suivi les mêmes routes dans l'étude de la vie de l'homme et dans l'étude de l'existence des nations. La science seule pouvait les rapprocher du but, mais il fallait à la science des investigations patientes et des méthodes réfléchies : les progrès en étaient très-lents, presque insensibles. L'imagination des hommes devança la science et prétendit y suppléer. Avant de chercher dans les rapports des choses la cause d'un phénomène, de la dégager par l'expérience, de la résumer en loi, d'en diriger et d'en modifier l'action, l'esprit humain a cru pouvoir pénétrer d'un seul coup la nature, en découvrir les forces cachées, s'en emparer et les gouverner. Avant de connaître les rapports véritables des nations et des États entre eux, il a voulu les régler; avant d'avoir déterminé la cause des conflits entre les nations, il a essayé de les prévenir à tout jamais. Ainsi s'est développée l'utopie de la paix perpétuelle.

Caractère général de cette utopie.

Cette utopie se résume en l'établissement d'un tribunal suprême, formé de représentants des États souverains, et destiné à régler tous les différends internationaux; elle procède d'une assimilation erronée entre

les différends des individus et ceux des États. Si l'on n'en considère que le caractère abstrait, les différends entre les particuliers ont les mêmes causes que les différends entre les États; au fond de tous ces différends on retrouve des prétentions rivales à la possession d'un objet ou à l'exercice d'un droit, des actes de violence exercés contre les uns, des plaintes portées par les autres à la suite de ces actes. A l'intérieur de chaque État, des lois établies déterminent les droits de chacun, des juges prononcent sur l'applicaation des lois, le gouvernement fait exécuter les sentences des juges. Les lois sont respectées parce qu'elles résultent des rapports nécessaires entre les devoirs, les droits et les intérêts des individus; que dans une même nation les mœurs et les traditions étant communes à tous, la même coutume a pu s'appliquer à tous les différends; que les juges, comme les lois qu'ils appliquent, tirent leur pouvoir de la coutume établie; qu'enfin l'État dont l'autorité est reconnue par tous dispose de forces suffisantes pour contraindre tout le monde au respect des lois et des sentences judiciaires.

Différends entre les individus d'une même nation.

Lorsqu'il existe dans une même nation plusieurs partis politiques et que ces partis sont en conflit, leur conflit ne peut se régler par les mêmes moyens. Bien que les individus qui composent les partis aient la même origine, parlent la même langue, possèdent un fond commun de traditions nationales et souvent les mêmes coutumes sociales, ils ne s'accordent ni sur leurs devoirs, ni sur leurs droits, ni sur leurs intérêts respectifs. On ne peut mettre fin à leurs différends, ni par les lois, car ils luttent pour savoir qui d'entre

Différends entre les partis politiques dans une même nation.

eux fera les lois; ni par les tribunaux, car c'est le respect des lois qui assure le respect des sentences; ni par l'autorité de l'État, car chacun de ces partis prétend avoir les mêmes droits à exercer cette autorité et que l'objet de leurs différends est justement l'exercice de l'autorité. Il n'y a point entre eux d'arbitrage possible parce qu'aucun d'entre eux ne reconnaît aux autres de droits supérieurs à ceux qu'il s'arroge. Aussi les hommes n'ont-ils jamais trouvé que deux moyens de terminer ces conflits : l'un, le despotisme, qui assujettit tous les partis à l'État; l'autre, la liberté, qui fait de l'opposition même des partis le principe de la constitution de l'État. Les nations n'ont pu que subordonner les partis au pouvoir ou reconnaître aux partis un droit égal à exercer le pouvoir. Les coutumes du droit public et les constitutions qui les résument n'offrent pas aux partis d'autres moyens pacifiques de régler leurs différends. Si ces moyens sont insuffisants, si le pouvoir est trop despotique, si les partis sont trop impatients, s'il y a entre eux des oppositions trop violentes, la force seule les tranche. Il n'est pas de droit public ni de constitution qui puisse, en pareil cas, empêcher les coups d'État, les guerres civiles et les révolutions.

Différends entre les États.

Il en est de même, et à plus forte raison, des conflits entre les États : les mœurs, les traditions, les coutumes, les lois, la constitution politique, les intérêts, tout diffère; ce sont ces différences mêmes qui constituent le caractère propre de chaque État et de chaque nation à l'égard des autres. Il en résulte pour chaque État des devoirs, des droits et des intérêts qui lui sont propres. Le premier fondement du droit des gens est le respect

réciproque de ces devoirs, de ces droits et de ces intérêts. Lorsque ce respect est pratiqué, les États sont en paix; lorsqu'il cesse d'être pratiqué, les États sont en guerre. Pour les amener à vivre perpétuellement en paix, il faudrait ou les contraindre à pratiquer ce respect, ce qui serait détruire leur souveraineté, ou leur donner à tous les mêmes devoirs, les mêmes droits et les mêmes intérêts, ce qui serait détruire leur caractère national puisqu'ils ne sont des États indépendants les uns à l'égard des autres qu'en vertu même des différences nationales qui les séparent. Ils se font la guerre parce qu'ils ne peuvent s'accorder sur la manière dont chacun d'eux prétend interpréter ses devoirs, ses droits et ses intérêts.

Impossibilité de faire un code du droit des gens.

Cependant, les devoirs, les droits et les intérêts respectifs des nations et des États se rencontrent souvent; les États se sont efforcés de les concilier : ils l'ont fait en vertu de leur souveraineté, et de là sont résultées les coutumes du droit des gens. Elles procèdent de ce fait que les États sont souverains, et elles reposent toutes sur le respect des obligations réciproques. Mais ces obligations, chaque État en trouve la cause dans ses devoirs, ses droits et ses intérêts propres; il reste juge souverain de leur interprétation et de leur exécution. Il est possible de résumer et de classer les coutumes du droit des gens, d'en montrer la raison d'être et la sanction, d'en développer le principe et d'en affermir l'établissement; il est impossible d'en changer le caractère essentiel, par suite de les rendre obligatoires pour tous les États et d'en fixer d'une manière absolue et permanente le sens, la valeur et le texte.

Elles n'existent que parce que les États les appliquent, et les États ne les appliquent que parce qu'ils sont souverains, c'est-à-dire libres de ne pas les appliquer. Il ne s'agit point ici comme dans les lois civiles de devoirs et de droits définis qui sont les mêmes pour tout un groupe d'hommes, par cela seul qu'ils sont hommes, qu'ils appartiennent à une certaine nation et sont sujets d'un certain État. C'est pourquoi il est impossible de faire des coutumes du droit des gens un code qui serait expressément reconnu par tous les États et formerait dans tous les cas leur loi commune : ce code serait la négation de l'indépendance des États, et ils ne pourraient le reconnaître sans abdiquer leur souveraineté.

Impossibilité de constituer un tribunal international.

Sans un code de droit des gens, c'est-à-dire sans un statut commun à tous les États, un tribunal international, chargé de régler leurs conflits, n'aurait aucune raison d'être. En elle-même d'ailleurs, l'institution d'un tribunal de ce genre est tout aussi opposée au principe de la souveraineté des États que la rédaction d'un code du droit des gens. Aucun État, sans abdiquer sa souveraineté, ne pourrait constituer un pouvoir supérieur au sien. D'autre part, en supposant ce tribunal constitué, pour que ses sentences eussent une sanction, il faudrait que les juges disposassent d'une force exécutoire. Cette force ne pourrait être constituée que par les États, et en la constituant, ils établiraient encore un pouvoir supérieur à leur pouvoir propre, ce qui leur est impossible sans abdiquer en tout ou en partie leur souveraineté. Ainsi, on ne saurait ni imposer aux États un code de droit international, ni instituer

un tribunal suprême des conflits internationaux sans porter atteinte à la souveraineté des États. Comme pour les conflits des partis politiques à l'intérieur des États, les hommes n'ont trouvé que deux moyens de régler les conflits entre les États : l'hégémonie, qui a assujetti plusieurs États à la souveraineté d'un État plus puissant, ou l'indépendance, qui fait de l'opposition même de la souveraineté des États le principe du droit des gens. Si les États sont assez éclairés et assez sages pour régler pacifiquement leurs différends, les coutumes du droit des gens leur en fournissent les moyens ; s'ils sont aveuglès et violents, il n'y a point de code ni de tribunal international qui puisse empêcher un État souverain, qui se croit fort, de recourir à la guerre pour faire prévaloir ses prétentions.

Exemples historiques : le grand dessein de Henri IV.

II. — C'est un préjugé assez commun d'associer le nom de Henri IV à l'idée de la paix perpétuelle. On confond trop souvent ce que l'on appelle son *grand dessein* avec l'utopie de l'abbé de Saint-Pierre. C'est faire injure à la mémoire de Henri IV. Ce grand roi était le moins chimérique des hommes. Il put, dans les moments où il s'abandonnait à sa vive imagination, concevoir, sous la forme très-noble d'une confédération des États chrétiens réglant de concert leurs affaires communes et vidant pacifiquement leurs différends, le rêve d'une prépondérance de la monarchie française en Europe. Sully, dans ses ordonnances royales, s'est complu à donner aux confidences de son roi un caractère méthodique, et c'est sous cette forme un peu lourde que le *grand dessein* a été révélé au public.

L'histoire nous montre que Henri IV, lorsqu'il rentrait dans son rôle de roi, ne s'inspirait que des intérêts de la France et se renfermait dans les limites de la réalité. « Il prit, a dit un historien, deux choses fort à cœur : la tolérance pour les trois religions qui avaient réussi à s'établir en Europe, et l'abaissement de la maison d'Autriche qui... restait la vraie et la redoutable rivale de la France...; la politique française luttant contre la politique espagnole, tel était le vrai et le seul caractère sérieux du *grand dessein*[1] ».

Contradictions sur lesquelles reposent les projets de paix perpétuelle.

Les projets de paix perpétuelle, lorsqu'ils sont sortis du domaine de la spéculation pure, n'ont jamais été qu'une forme déguisée de la monarchie universelle et ont toujours conduit les États à des guerres plus acharnées encore que celles dont ils devaient délivrer le monde. Cette conséquence était inévitable, car les projets de paix perpétuelle supposaient tous les États soumis aux mêmes lois, régis par des constitutions analogues, pratiquant les mêmes mœurs, suivant en toute chose les mêmes principes et subordonnés à une autorité supérieure assez forte pour leur imposer le respect de la paix commune. La paix perpétuelle implique la destruction de toutes les traditions nationales et la conversion complète des peuples à un dogme politique nouveau. Ces résultats ne peuvent être atteints que par des guerres implacables, comme l'ont toujours été les guerres nationales et les guerres de religion.

La Révolution française.

L'Europe en fit la cruelle expérience pendant la Révolution française et l'Empire. Les hommes de la

[1] Guizot, *Histoire de France*, t. III, ch. xxxvi.

Révolution, parmi tant d'autres réformes chimériques, avaient conçu un plan de paix universelle. Sans s'arrêter à la puérile utopie d'un tribunal européen ou d'un code de droit des gens, ils s'en prirent à la cause même des conflits entre les nations et prétendirent la supprimer. Cette cause était dans l'opposition des devoirs, des droits et des intérêts ; il s'agissait de donner à tous les mêmes devoirs, les mêmes droits et les mêmes intérêts. Les hommes de la Révolution crurent cette œuvre non-seulement possible, mais extrêmement simple. Il y suffisait, selon eux, d'un effort de raison et de volonté. Que chaque individu dans chaque nation fît, par un acte de sa volonté, abstraction complète des instincts de sa race, de l'éducation qu'il avait reçue et de ses traditions nationales; qu'il rejetât, comme autant de préjugés importuns, toutes les habitudes et toutes les idées acquises qui le séparaient des autres hommes et constituaient son caractère personnel et son caractère national; cela fait, qu'il considérât le monde comme une seule société humaine et recherchât quels étaient dans cette société les devoirs, les droits et les intérêts de l'homme dans ses rapports avec la société et envers ses semblables, l'œuvre était accomplie : il n'y avait plus de cause de rivalité entre les nations. Les hommes ayant tous les mêmes devoirs, les mêmes droits et les mêmes intérêts, étant tous égaux devant la société, et la société se gouvernant elle-même, on pourrait en écrire les lois, les faire appliquer par des tribunaux, et la paix universelle régnerait à tout jamais sur le monde. La Révolution française se crut en possession de ces grandes vérités, et, les possédant, elle

se crut en droit de les propager parmi les hommes. Elle proclama sincèrement qu'elle ne voulait que la paix, et que son seul objet était de faire prévaloir les droits imprescriptibles des citoyens de tous les pays. Mais comme il y avait des États organisés qui repoussaient les principes nouveaux, comme il y eut des nations et des individus qui préféraient leurs devoirs, leurs droits et leurs intérêts nationaux à ces prétendus devoirs, droits et intérêts abstraits de l'humanité; comme les hommes qui propageaient la doctrine nouvelle étaient trop souvent ignorants, grossiers, violents et avides, la Révolution, qui fit des prosélytes ardents, provoqua des révoltes passionnées.

L'Empire. La guerre était une nécessité pour la propagande révolutionnaire; la conquête devint une nécessité pour la politique impériale, lorsque Napoléon eut succédé à la Révolution et repris sous une forme méthodique son œuvre en Europe. « Nous avions pour but, disait-il en 1815[1], d'organiser un grand système fédératif européen, que nous avions adopté comme conforme à l'esprit du siècle et favorable à la civilisation. » — « La politique de l'Empereur, a dit Napoléon III[2], consistait à fonder une association européenne solide en faisant reposer son système sur des nationalités complètes et sur des intérêts généraux satisfaits. Pour cimenter l'association européenne, l'Empereur, suivant ses propres paroles, eût fait adopter un code européen, une cour de cassation européenne, redressant pour tous les

[1] 22 avril, Préambule de l'acte additionnel.

[2] *Des idées napoléoniennes*, ch. v.

erreurs, comme la Cour de cassation en France redresse les erreurs de ses tribunaux... L'uniformité des monnaies, des poids, des mesures, l'uniformité de la législation eussent été obtenues par sa puissante intervention. » La monarchie universelle, ou tout au moins l'hégémonie complète de l'empire français sur l'Europe, était le seul moyen pratique de réaliser ces vastes conceptions ; c'est aussi sous cette forme que Napoléon Ier les réalisa. L'Europe le comprit, et ce plan de paix perpétuelle, fondé sur un « système de nationalités complètes et d'intérêts satisfaits », s'écroula sous l'effort des intérêts ruinés par le blocus continental et sous la révolte des nations exaspérées par la conquête. Telle fut l'inévitable conséquence de la tentative faite par la plus grande révolution et par le plus grand homme des temps modernes pour organiser la paix universelle. Ce paradoxe fut un des résultats les plus singuliers des sophismes politiques qui perdirent successivement la Révolution et l'Empire.

La Confédération germanique.

Les diplomates du congrès de Vienne n'étaient point agités par de si grands projets ; mais ils étaient tous plus ou moins épris d'idéologie ou atteints de mysticisme politique, et l'utopie de la paix universelle se retrouve, bien que fort habilement déguisée, au fond de la plus étudiée, de la plus compliquée et de la plus politique peut-être de toutes leurs œuvres : la Confédération germanique. Les dissensions des Allemands étaient depuis des siècles une des principales causes de la guerre en Europe ; la paix de l'Allemagne était donc une condition nécessaire de la paix européenne. Les Allemands parlaient la même langue, se croyaient

tous de la même race, s'enorgueillissaient de leurs traditions glorieuses, prétendaient avoir des intérêts communs et désiraient passionnément se constituer en nation indépendante. La diversité des devoirs, des droits et des intérêts, qui est l'inévitable obstacle à toute paix perpétuelle, semblait disparaître en Allemagne; il parut donc possible d'y appliquer quelques-unes des idées qu'avait développées l'abbé de Saint-Pierre : on les accompagna de combinaisons savantes destinées à en assurer l'efficacité pratique. Les États allemands formèrent une confédération. Ils abandonnèrent tous une partie de leur souveraineté, ils constituèrent au-dessus d'eux un pouvoir fédéral qui était la Diète, ils firent cette Diète arbitre de leurs différends, et lui attribuèrent une force armée suffisante pour faire prévaloir ses décisions. Mais les Allemands, s'ils étaient d'accord dans le désir de former une nation, ne l'étaient point sur la manière de réaliser leurs aspirations nationales : les peuples qui formaient la confédération conservaient des caractères très-opposés et une vive passion pour leur indépendance; enfin, les États confédérés gardaient la plus grande part de leur souveraineté. Ces faits suffirent à frapper d'impuissance l'œuvre de 1815. Cette impuissance fut constatée à diverses reprises : elle apparut surtout en 1866, lors justement que se présentèrent les circonstances en vue desquelles la confédération avait été organisée. Un conflit éclata entre deux des États confédérés, la Prusse et l'Autriche. La Diète voulut faire prévaloir son autorité; la Prusse la déclina; la Diète décréta l'exécution fédérale, c'est-à-dire la guerre contre la Prusse; l'Autriche soutint la Diète;

la Prusse vainquit l'Autriche et la Diète. Le premier usage qu'elle fit de sa victoire fut de supprimer la confédération. Elle la remplaça bientôt par l'empire qui plaça l'Allemagne sous son hégémonie. Ainsi se termina la tentative du congrès de Vienne pour établir la paix perpétuelle entre les Allemands. La part d'utopie qu'il y avait dans cette œuvre en entraîna la ruine; cette expérience restreinte eut les mêmes résultats que l'expérience gigantesque de la Révolution et de l'Empire : l'utopie de la paix perpétuelle conduisit fatalement à la guerre et à l'hégémonie d'un État sur les autres.

Les États-Unis.

Les auteurs de la Constitution fédérale des États-Unis avaient voulu éviter ces conséquences funestes, et ils crurent longtemps qu'ils avaient réussi à établir des institutions capables de maintenir la paix entre les États fédérés. Ils n'y sont point parvenus, et un observateur pénétrant pouvait établir d'avance qu'ils n'y parviendraient pas. « Un gouvernement, fût-il fort, ne saurait, disait Tocqueville[1], échapper qu'avec peine aux conséquences d'un principe quand une fois il a admis ce principe lui-même comme fondement du droit public qui doit le régir. La confédération a été formée par la libre volonté des États; ceux-ci, en s'unissant, n'ont point perdu leur nationalité et ne se sont point fondus dans un seul et même peuple. Si aujourd'hui un de ces mêmes États voulait retirer son nom du contrat, il serait assez difficile de lui prouver qu'il ne peut le faire. Le gouvernement fédéral, pour le combattre, ne s'appuierait d'une manière évidente ni sur la force ni

[1] *De la démocratie en Amérique*, t. Ier, ch. XVIII.

sur le droit. Pour que le gouvernement fédéral triomphât aisément de la résistance que lui opposeraient quelques-uns de ses sujets, il faudrait que l'intérêt particulier d'un ou plusieurs d'entre eux fût intimement lié à l'existence de l'Union... Il est clair que le pouvoir central trouvera dans ceux-là un très-grand appui pour maintenir les autres dans l'obéissance. Mais alors il ne tirera plus sa force de lui-même, il la puisera dans un principe qui est contraire à sa nature. » Les événements ont vérifié ces conjectures de Tocqueville. Lorsque de graves divergences se sont produites entre les États-Unis, et qu'une partie d'entre eux voulurent se séparer des autres, la force seule assura le triomphe du gouvernement central. La guerre de sécession, comme toutes les guerres, établit la domination des États les plus forts sur les États les plus faibles.

Conclusion.

Ces exemples doivent suffire pour montrer tout ce qu'il y a de chimérique dans les projets de paix perpétuelle, puisque cette utopie n'a pas pu même être réalisée lorsque les États consentaient à aliéner une part de leur souveraineté et à établir au-dessus d'eux un pouvoir destiné à régler leurs différends et à concilier leurs devoirs, leurs droits et leurs intérêts respectifs.

CHAPITRE II

DES MOYENS D'ENTENTE PACIFIQUE ENTRE LES ÉTATS

Moyens d'entente pacifique entre les États.

I. — La paix perpétuelle est contradictoire au principe de l'indépendance et de la souveraineté des États, qui est le fondement du droit des gens. Il ne s'ensuit pas que les États ne puissent demeurer en paix les uns avec les autres, qu'ils ne puissent organiser leurs relations pacifiques de manière à mieux concilier leurs intérêts respectifs, et qu'il leur soit impossible de prévenir ou de régler pacifiquement les conflits qui résultent entre eux de l'opposition de leurs intérêts. Les coutumes du droit des gens en fournissent les moyens ; ils ressortent du principe même de la souveraineté des États. Ce sont, pour constater et consacrer l'entente, lorsqu'elle existe : les traités et les conventions; pour discuter les intérêts divers, associer ceux qui sont communs, concilier ceux qui sont opposés, prévenir les conflits à venir ou régler les conflits présents : les entrevues directes entre les souverains, les négociations sous toutes leurs formes, les bons offices, les médiations, les arbitrages, les conférences, les congrès. Ces moyens d'entente pacifique, pour être efficaces, doivent être employés conformément à leur caractère. Ils sont des actes libres émanant de l'initiative d'États indépendants

et souverains; ils peuvent créer entre les États des obligations réciproques; ils ne sont point une obligation pour les États. Toutes les fois qu'on a voulu leur donner un autre caractère, les rendre obligatoires et leur attribuer une valeur spécifique, les faire dériver du principe d'une paix permanente entre les États au lieu de les faire dériver du libre consentement des États d'observer entre eux des relations pacifiques, on les a faussés et l'on en a détruit l'efficacité. Il a suffi de se rapprocher de l'utopie de la paix perpétuelle pour annuler les effets des meilleures coutumes du droit des gens en temps de paix.

Des traités et des conventions.

II. — Les traités et les conventions permettent aux États de constater, de conserver et de développer l'entente qui existe entre eux. Les États ne peuvent se soumettre à un code de droit des gens, parce qu'ils abdiqueraient en cela une partie de leur indépendance et de leur souveraineté; mais ils peuvent, en vertu de cette souveraineté même, contracter les uns à l'égard des autres des obligations. Ils peuvent, au moyen de conventions et de traités, donner à leurs relations un caractère de plus en plus régulier. On a vu que la valeur des traités dépend de l'exactitude avec laquelle ils tiennent compte des devoirs, des droits et des intérêts respectifs des États. A mesure que les traités se multiplieront et qu'ils seront mieux faits, la paix sera plus solide et plus durable, car les causes de conflit diminueront, et les États trouvant dans la paix la satisfaction complète de leurs devoirs, de leurs droits et de leurs intérêts, seront moins souvent contraints de recourir à la guerre.

Mais comme toute la force des traités est dans la volonté qu'ont les États de remplir leurs obligations, il faut, pour être solides, que les traités soient précis, clairs, qu'ils aient un objet déterminé, et que les Étas puissent en exécuter les clauses. Les intérêts des nations, et par suite les devoirs des États, se modifient sans cesse; les États qui contractent des obligations trop incertaines ou trop étendues sont nécessairement amenés à les interpréter selon leurs intérêts, et ces traités, loin d'établir la paix, deviennent des cause de conflits. C'est pourquoi l'on ne saurait concevoir un système général de traités qui, embrassant tous les objets des relations entre les États, les réglerait à perpétuité. Le code du droit des gens est une œuvre paradoxale, parce que les États ne peuvent y souscrire sans abdiquer leur souveraineté, c'est-à-dire leur caratère même d'États indépendants; un tel code serait un grand contrat conclu entre les États; ils ne peuvent faire par un système de contrats isolés ce qu'ils ne peuvent faire par un contrat unique. Les États qui souscriraient des obligations de ce genre et prétendraient demeurer indépendants et souverains contracteraient des engagements que la force des choses les contraindrait tôt ou tard à violer. Il y a donc une limite aux conventions et aux traités, c'est l'indépendance et la souveraineté que les États ne peuvent aliéner complétement et pour toujours sans cesser d'être des États; il y a un objet que les traités et les conventions ne peuvent atteindre, c'est la paix perpétuelle.

D'un système général de traités et de conventions.

C'est ce qui résulte des observations qui ont été présentées dans les chapitres consacrés à l'étude des traités. On a vu, par exemple, comment les traités d'union

Traités d'union douanière et

traités spéciaux.

douanière [1], et comment les traités spéciaux, groupés de manière à donner à des États une législation internationale commune [2], ne pouvaient rapprocher les nations, unir les États et affermir la paix que lorsqu'ils étaient conclus dans des conditions très-déterminées; en dehors de ces conditions, ces traités aboutissent fatalement à l'hégémonie des États plus forts sur les plus faibles. On a vu également dans le chapitre précédent [3] comment les traités de confédération et de fédération, encore que les États y abdiquent un partie de leur souveraineté, sont incapables d'assurer par eux-mêmes la durée de la paix entre les États confédérés ou fédérés. Quelques écrivains ont pensé qu'en développant les traités de commerce et les traités de neutralité, en unissant les intérêts économiques des nations et en séparant les États par des barrières d'États neutres, on pourrait tellement diminuer les occasions de guerre et tellement affermir les relations pacifiques, que l'on se rapprocherait indéfiniment de la paix perpétuelle. Il est facile de montrer que ces systèmes, comme tous ceux qui tendent au même but, aboutissent à une contradiction, quelque justes que soient les observations sur lesquelles ils se fondent.

Traités de confédération et de fédération.

Traités de commerce.

Les nations, en associant leurs intérêts par des traités de commerce, deviennent solidaires les unes des autres; il s'ensuit que leurs gouvernements sont moins exposés à se laisser entraîner aux guerres de passion ou de ca-

[1] Cf. liv. I, ch. VIII, p. VII, page 165.

[2] Cf. liv. I, ch. IX, p. VII, page 193.

[3] Conclusion, ch. I, p. II, pages 445 et 447.

price. Lorsqu'une guerre éclate, que les belligérants sont liés avec les neutres et que les neutres sont liés entre eux par des traités de commerce, la guerre cause des perturbations économiques telles que toutes les nations, même celles qui ne prennent point part à la guerre, sont intéressées à ce qu'elle cesse promptement : les gouvernements neutres sont ainsi poussés à faciliter la conclusion d'une paix solide. Ce sont là des bienfaits incontestables. Mais en même temps que le régime des traités de commerce rend les guerres plus onéreuses aux belligérants et aux neutres, la liberté commerciale qui se développe avec ces traités permet aux neutres d'accaparer le commerce des belligérants : le développement des communications leur fournit les moyens d'acquérir et de transporter les marchandises que les belligérants produisaient et transportaient; les neutres peuvent ainsi diminuer singulièrement les inconvénients de la guerre pour les nations qui n'y prennent pas part. Ils les diminuent d'autant plus que la guerre se prolonge davantage et leur donne le temps de créer des relations nouvelles et de combiner de nouveaux moyens de transport. Ainsi la liberté commerciale et la facilité des communications qui en résultent tendent à la fois à aggraver pour les neutres les maux d'une guerre courte et à atténuer ceux d'une guerre prolongée. C'est ce que l'on a vu, par exemple, lors de la guerre de sécession aux États-Unis : quand cette guerre éclata, il s'ensuivit une perturbation profonde dans le régime économique de l'Europe; mais, la guerre se prolongeant, le commerce et l'industrie parvinrent à suppléer en grande partie aux ressources que la guerre leur enlevait. Il

serait donc téméraire de voir dans l'extension systématique de la liberté commerciale par les traités de commerce un moyen sûr d'affermir l'union et la paix entre les États.

Libre échange

Quant au libre échange absolu, c'est-à-dire à la suppression complète des douanes entre les États, c'est encore un problème théorique, et l'on ne peut que présumer les conséquences qui en résulteraient si l'on cherchait à l'appliquer. La suppression des douanes intérieures entre les provinces d'un État, l'union douanière entre plusieurs États, permettent de se faire une idée de ce que serait le libre échange absolu entre tous les États. Il faut observer, toutefois, que l'État qui supprime ses douanes intérieures reste un État et conserve ses douanes à l'égard des États étrangers; que les États associés par l'union douanière forment, sous le rapport économique, un État qui a des douanes à l'égard des États étrangers. L'État qui a supprimé ses douanes intérieures et les États associés par l'union douanière se trouvent ainsi dans la nécessité de protéger leur commerce et leur industrie contre la concurrence étrangère, et cette nécessité modifie singulièrement les effets du libre échange qui s'est établi à l'intérieur de l'État. Cette nécessité n'existerait pour aucun État, s'il y avait libre échange entre tous les États. Les États ne seraient pas associés à l'égard des étrangers, ils seraient en concurrence avec tous les étrangers. Les nations qui composent les États subissent la loi de leurs intérêts, et il en résulterait inévitablement que là où il y aurait des intérêts identiques, il se formerait des groupes particuliers qui rivaliseraient avec des groupes formés d'après

des intérêts opposés. Il s'ensuivrait une lutte implacable des forces, et la révolution économique qui en serait la fin aboutirait nécessairement à l'asservissement des plus faibles par les plus forts. D'ailleurs, ces luttes économiques ne tarderaient pas à engendrer des guerres : les nations qui se trouveraient opprimées ne se laisseraient pas assujettir sans résistance, et les États qui représentent ces nations seraient tenus de protéger leurs intérêts menacés. Ainsi le régime de la liberté commerciale absolue, loin d'affermir et de développer les bienfaits des traités de commerce sagement organisés, les détruirait au contraire et susciterait de nouvelles causes de guerre entre les États.

Système des États neutres.

Un système de petits États neutres placés entre tous les grands États de manière à les séparer les uns des autres et à les empêcher matériellement de se faire la guerre, est une conception purement paradoxale. Ce qui fait que la neutralisation de plusieurs États intermédiaires comme la Belgique, le Luxembourg et la Suisse, est efficace et bienfaisante, c'est qu'elle rend les guerres plus difficiles et qu'elle en circonscrit l'étendue, sans que pourtant la souveraineté des grands États en soit compromise. Les grands États ont un égal intérêt à respecter les pays neutres, parce qu'ils profitent tous de la neutralité et qu'ils conservent néanmoins les moyens de se faire la guerre s'ils le jugent nécessaire. Mais si les grands États étaient entourés d'un réseau d'États neutres, leur souveraineté en serait nécessairement lésée, ils ne seraient plus indépendants, ils seraient condamnés à l'immobilité, et comme aucun d'entre eux n'y voudrait consentir à moins d'y être

momentanément contraint par la force, le système des États neutres ne saurait s'établir pacifiquement. S'il était établi, il ne le serait qu'à la suite d'une guerre, et il ne se soutiendrait qu'aussi longtemps que se maintiendraient les forces qui l'auraient établi. Sorti de la guerre, il conduirait fatalement les États à des guerres nouvelles. Ne pouvant plus lutter sur leurs propres territoires, les grands États lutteraient sur les territoires neutres et s'en disputeraient la possession : la ruine des petits États neutralisés serait la conséquence inévitable de ces luttes. Il y a donc une limite à la constitution des États neutres ; et la règle fondamentale du droit des gens retrouve ici sa sanction. La constitution d'un nombre limité d'États neutres est une œuvre utile et politique parce qu'elle concilie les devoirs, les droits et les intérêts respectifs des États ; ce serait une utopie de vouloir établir entre tous les grands États un système complet de petits États neutres, parce que ce système serait en contradiction avec la nature et le caractère des États neutres.

Entrevues des personnes souveraines.

III. — Les entrevues des personnes souveraines sont un des moyens les plus simples et les plus sûrs de prévenir les conflits à venir et d'assurer le maintien de la paix. Lorsque des souverains, liés par une estime réciproque, se rencontrent et confèrent sur les meilleurs moyens de concilier les devoirs, les droits et les intérêts de leurs États, s'entendent sur la politique qu'ils doivent suivre et s'accordent dans un égal désir de conserver aux nations qu'ils gouvernent les bienfaits de la paix, la paix est assurée. Mais les entrevues de souverains ne

produisent des résultats que dans la mesure où les souverains sont sincères, intelligents et éclairés sur les devoirs, les droits et les intérêts véritables de leurs États : s'ils ne le sont point, leurs entrevues ne sont qu'un inutile déploiement de faste, et les démonstrations d'apparente amitié dont elles sont accompagnées ne peuvent qu'ébranler dans l'esprit des peuples le prestige de la souveraineté.

Des négociations, des médiations et des bons offices.

IV. — Les États ont, pour régler directement leurs intérêts, tous les moyens que leur procure la diplomatie : ils ont d'abord les négociations directes conduites par leurs représentants respectifs ; ils ont ensuite les négociations indirectes qui se poursuivent par l'entremise d'une tierce puissance. Il est arrivé souvent que la médiation ou les bons offices d'une puissance tierce ont prévenu ou réglé des conflits qui auraient conduit les États à la guerre s'ils en avaient poursuivi la solution dans une négociation directe. Ce fait ayant été constaté par l'expérience, les hommes d'État cherchèrent à en introduire la pratique régulière dans les coutumes du droit des gens. Dans la conférence tenue le 14 avril 1856 [1], entre les puissances signataires du traité de Paris, le comte Clarendon fit observer que l'emploi régulier des bons offices pourrait devenir « une barrière opposée à des conflits qui, souvent, n'éclatent que parce qu'il n'est pas toujours possible de s'expliquer et de s'entendre ». Il proposa, en conséquence, « de se concerter sur une résolution

Système des bons offices.

[1] Protocole n° 23.

propre à assurer dans l'avenir au maintien de la paix cette chance de durée, sans toutefois porter atteinte à l'indépendance des gouvernements ». Cette indépendance fut absolument et expressément réservée par les membres du congrès, et après en être convenus de la manière la plus explicite, ils exprimèrent, « au nom de leurs gouvernements, le vœu que les États entre lesquels s'élèverait un dissentiment sérieux, avant d'en appeler aux armes, eussent recours, en tant que les circonstances l'admettraient, aux bons offices d'une puissance amie ». Sous cette forme, la déclaration des puissances n'avait, selon un euphémisme de la diplomatie, qu'une valeur académique. Les États demeuraient, comme auparavant, libres de rechercher, de décliner, d'offrir ou de refuser mutuellement leurs bons offices.

Des arbitrages, leur caractère, leur forme, leurs conditions nécessaires.

De tous les moyens proposés pour régler pacifiquement les différends des États, l'arbitrage est le seul qui ait produit des résultats satisfaisants et qui tende à s'introduire, sous une forme pratique, dans les coutumes du droit des gens. C'est que l'arbitrage résulte de la volonté libre d'États souverains qui sont désireux de régler leurs intérêts opposés sans recourir aux armes. Il ne leur est point imposé, et ils ne l'emploient que dans les conditions où il peut conduire à une solution pacifique.

L'arbitrage est l'acte par lequel deux États, après avoir essayé vainement de résoudre par des négociations directes un conflit d'intérêts ou de prétentions, s'entendent pour demander à un arbitre qu'ils désignent en commun de trancher leur différend. L'arbitrage implique donc un désir formel d'entente pacifique; il

contient en lui-même un premier élément d'entente, qui est le choix de l'arbitre. Les États qui sont en conflit font ce choix dans leur pleine indépendance; il serait impossible de tracer à ce sujet une règle quelconque, sans porter atteinte à la souveraineté des États. Le choix des arbitres est déterminé par les circonstances et par la nature même du conflit. Les États choisissent un ou plusieurs arbitres et règlent, d'accord avec eux, les conditions de l'arbitrage. Le choix des arbitres porte tantôt sur des souverains, tantôt sur des gouvernements, des assemblées politiques, des hommes d'État, des jurisconsultes. Par le fait même qu'ils recourent à l'arbitrage, les États qui sont en conflit s'engagent à respecter la sentence des arbitres. S'ils ne la respectent point, ou s'ils considèrent qu'elle n'est pas respectable parce que, à leur avis, les arbitres ont fait acte de partialité, ils n'ont d'autres recours qu'un nouvel arbitrage ou la guerre.

Exemple des États-Unis et de la Grande-Bretagne.

Le plus célèbre exemple d'arbitrage a été fourni par l'Angleterre et les États-Unis. Les États-Unis du Nord reprochaient à l'Angleterre d'avoir violé la neutralité en fournissant des corsaires aux États confédérés du Sud pendant la guerre de sécession et en fournissant aux corsaires de ces États des moyens d'approvisionnement. Ils demandaient une indemnité non-seulement pour les dommages causés directement par ces corsaires, mais pour les dommages indirects qui résultaient des facilités que cet appui de l'Angleterre avait procurées aux États du Sud pour continuer la guerre. Ne voulant point en venir aux armes pour résoudre cette difficulté, les États-Unis et l'Angleterre recoururent à

des arbitres. La sentence arbitrale rendue le 14 septembre 1872 par le tribunal réuni à Genève en vertu du traité de Washington du 8 mai 1871 entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, fut respectée par les deux parties. Elle posa un principe qui mérite de faire jurisprudence dans les coutumes du droit des gens : c'est que les dommages indirects ne peuvent faire l'objet d'une réclamation internationale. Si la prétention des États-Unis avait prévalu, il n'est point d'acte politique de la part d'un neutre qui n'eût pu donner lieu, en cas de guerre, à des réclamations, car tout acte politique d'un neutre pourrait être considéré par un des belligérants comme une cause de dommages indirects.

La pratique des arbitrages constitue un des progrès réels du droit des gens. C'est surtout dans les conflits entre des États d'inégale puissance que cette pratique peut devenir une sauvegarde pour l'indépendance des petits États. C'est ce qui arrive, par exemple, lorsqu'un État très-fort abuse de sa puissance pour exiger d'un État plus faible des concessions que cet État juge contraires à ses devoirs et à ses droits, lorsque l'État le plus faible a épuisé toutes les ressources des négociations directes et que, sous le coup d'une menace de guerre et pour éviter l'inimitié d'un voisin redoutable, il serait contraint de céder. Mais il faut, pour que l'arbitrage sauve l'État faible du danger qui le menace, que l'État le plus fort accepte le recours aux arbitres, et il ne peut être conduit à l'accepter que par la réflexion, la sagesse, une connaissance plus approfondie de ses intérêts propres et des intérêts généraux.

C'est ainsi que se marquent les limites de l'arbitrage. Elles sont fixées par le caractère même de cette coutume. Il faut, pour qu'il y ait arbitrage, que les États y consentent et que leur litige soit de nature à être réglé par une sentence arbitrale. Il faut pour cela que l'objet du litige soit un objet réel et nettement déterminé. Si les États sont en conflit sur un objet de politique générale, si les prétentions opposées qui les divisent résultent d'une longue rivalité de puissance et mettent en question les frontières des États ou leur existence, si surtout ils luttent de prépondérance, il leur est très-difficile de soumettre leur différend à l'arbitrage parce qu'ils n'admettent pas qu'une autorité quelconque puisse, par une sentence, résoudre un problème qui se débat depuis des siècles entre les nations. Voulussent-ils chercher un arbitre pour suspendre, au moins par une transaction provisoire, le cours de ces grandes querelles, il est probable qu'ils n'en trouveraient point. Il entre des éléments trop complexes et trop divers dans ces problèmes; c'est à peine si l'homme peut se les expliquer après que l'histoire les a résolus; il n'est point de gouvernement qui, à moins d'être prêt à soutenir son avis par la guerre, voulût prendre la responsabilité d'un jugement si périlleux.

Du système des arbitrages

On voit par là combien est chimérique la conception de ceux qui ont cherché dans les arbitrages un moyen détourné d'introduire dans le droit des gens le système de la paix perpétuelle. C'est méconnaître absolument le principe de l'arbitrage, que de vouloir en faire une institution permanente. L'arbitrage n'est possible que

parce qu'il est un acte de souveraineté; le rendre obligatoire pour les États, c'est lui enlever sa raison d'être et son efficacité. Il est impossible de forcer les États à recourir à l'arbitrage lorsqu'ils ne le veulent point : en ce cas la guerre éclaterait sur la question de l'arbitrage ou sur le choix des arbitres. Les États ne peuvent pas même s'engager d'avance à soumettre à l'arbitrage tous leurs différends, car il en est, et ce sont les plus graves, que l'arbitrage ne saurait trancher pacifiquement; et il n'existe point d'État qui pût, à moins de dépouiller son caractère d'État, aliéner ainsi son indépendance et renoncer à l'exercice du plus important de ses droits souverains. La constitution d'un tribunal d'arbitres permanents est impossible pour les mêmes raisons. Les États respectent la sentence arbitrale parce qu'ils ont choisi des arbitres qui, dans une circonstance donnée, leur paraissent les plus aptes à juger leur procès. S'ils déterminaient d'avance, pour tous les cas et pour tous les temps, les arbitres qui les jugeraient, ils constitueraient au-dessus d'eux un pouvoir auquel ils ne pourraient obéir sans dépouiller leur caractère de souverains.

Des conférences.

V. — Lorsque des États veulent résoudre pacifiquement un problème politique et régler un conflit sans recourir aux armes, que le problème est limité et défini, que l'objet du conflit est présent et bien déterminé, ils réunissent une conférence et y envoient des plénipotentiaires pour les représenter. Chaque État y délibère et y agit en vertu de sa pleine souveraineté, et les résolutions prises par la conférence peuvent être une garantie

de paix, puisque tous les États y ont participé dans la plénitude de leurs droits souverains. Ces résolutions sont consignées dans un acte public qui est soumis à la sanction générale des traités.

Des congrès.

Lorsque les intérêts que les États veulent régler en commun sont moins bien déterminés parce qu'ils sont plus variés et plus considérables, les États se réunissent en congrès. La valeur des résolutions prises par les congrès dépend, comme toutes les transactions internationales, du degré d'intelligence, d'instruction et de sincérité des hommes qui composent les congrès, et les traités qui en résument les œuvres sont soumis à la sanction générale des traités. Les congrès sont le meilleur moyen de rétablir la paix quand elle a été troublée par de grandes guerres, parce que les intérêts multiples desquels dépend le maintien de la paix peuvent y être représentés. Le congrès de Vienne fournit un exemple remarquable de l'efficacité des congrès et de la valeur réelle de leurs actes. Le congrès de Vienne assura pendant près d'un demi-siècle la paix de l'Europe; mais ce congrès n'avait point suffisamment tenu compte des faits qui s'étaient accomplis en Europe de 1789 à 1814; il n'avait trouvé qu'un moyen de détruire les effets de la Révolution française, c'était de considérer cette Révolution comme non avenue; or, cette Révolution avait produit des effets considérables, et ces effets continuèrent de se manifester nonobstant les décisions du congrès. Ainsi le congrès avait méconnu les aspirations nationales des peuples ou les avait systématiquement subordonnées aux intérêts présents des gouvernements; il en résulta que les nations travaillèrent à renverser l'œuvre

Congrès de Vienne.

du congrès, et que des États puissants ayant trouvé leur intérêt à soutenir la cause de ces nations, les traités de Vienne furent anéantis. La part d'erreur qu'ils contenaient les détruisit.

Système des congrès.

Les souverains et les hommes d'État qui signèrent les traités de Vienne avaient conçu la plus haute idée de leur ouvrage; l'accord qui s'était établi entre eux, la solennité de leurs délibérations, la grandeur de l'objet qu'ils avaient eu en vue et qu'ils croyaient avoir atteint, les conduisirent à chercher dans les moyens qu'ils avaient employés pour rétablir la paix un moyen de la maintenir. Ils songèrent à faire des congrès une institution européenne destinée à prévenir et à régler tous les différends entre les États et les nations. Ils tracèrent en même temps, dans le pacte de la Sainte-Alliance, les principes politiques qu'ils se proposaient de suivre en commun et qui devaient être le point de départ de leurs délibérations. C'était revenir par une voie détournée à l'utopie de la paix perpétuelle, telle que Napoléon semblait l'avoir conçue, avec cette différence, toutefois, que l'hégémonie de l'Empire français serait remplacée dans la nouvelle fédération européenne par la pentarchie de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie. Le traité de la Sainte-Alliance n'était qu'une déclaration de principes abstraits; tous les États pouvaient y adhérer, mais ceux-là seuls qui, comme l'Autriche, la Prusse et la Russie, y attachaient un sens concret et une valeur pratique, y demeurèrent fidèles; c'est que pour ces trois États, la Sainte-Alliance n'était que la forme mystique d'une alliance politique. Les congrès qui se réunirent

La Sainte-Alliance.

en vertu des principes posés à Vienne et à Paris constatèrent la divergence des intérêts entre les cinq puissances : l'institution des congrès périodiques ne put point y remédier, et, après trois essais infructueux, les États y renoncèrent pour revenir à l'ancienne coutume des alliances séparées. Cette expérience tentée dans les conditions les plus propres à en assurer le succès n'était pas de nature à engager les grands États à chercher dans le régime des congrès périodiques une sorte de constitution diplomatique de l'Europe. Les tentatives qui furent faites depuis lors, pour organiser un nouveau système de congrès, n'aboutirent qu'à des échecs et à des mécomptes.

Le congrès de Paris de 1856 répondait à des nécessités politiques : il avait un objet déterminé, et il l'atteignit. L'empereur Napoléon III, séduit depuis longtemps par la chimère de la paix perpétuelle, se méprit sur les raisons pour lesquelles ce congrès avait réussi, et imagina qu'il pourrait trouver dans une série de nouveaux congrès un moyen de réaliser pacifiquement cette fédération européenne qu'il considérait comme la plus belle et la plus féconde des « idées napoléoniennes ». Il revenait ainsi, avec des desseins différents, aux illusions de 1815. Chaque fois qu'une crise menaça d'éclater en Europe, l'Empereur tâcha de réunir un congrès : il espérait y faire prévaloir ses vues. Les États engagés dans la crise, et qui jugeaient que le congrès ne favoriserait point leurs prétentions, refusèrent d'y prendre part. L'Autriche ne voulut entendre parler de congrès en 1859 et en 1866 qu'à condition que ses droits sur l'Italie n'y seraient point discutés; la

Russie exclut d'avance du programme des congrès toute discussion relative à la Pologne. Enfin, en 1870, l'empereur Napoléon III lui-même ne soumit point à un congrès son différend avec la Pusse, et crut devoir recourir directement aux armes.

Conditions de succès des congrès.

La guerre éclate parce que les États se croient capables de soutenir leurs prétentions par la force; aucun congrès ne peut leur enlever les illusions qu'ils se font sur leur puissance, et lorsqu'ils sont décidés à entreprendre une guerre, qu'ils la jugent utile, opportune ou nécessaire, un congrès ne peut les obliger à y renoncer qu'en les menaçant d'une force supérieure à celle qu'ils possèdent. Si les États cèdent devant cette menace, ils cèdent devant la force, et le droit que fait prévaloir le congrès est le droit du plus fort. Lorsque des États ont de grands intérêts à régler en commun et qu'ils désirent s'entendre, le congrès est le meilleur mode d'entente que leur présente le droit des gens, et ils y recourent; mais lorsqu'ils ne désirent point s'entendre ou n'en sentent point la nécessité, le congrès ne saurait suppléer à la volonté qui leur manque. Un congrès qui se réunit dans ces conditions ne peut que constater les dissentiments des États. S'il ne les amène point à reconnaître solennellement leur impuissance à concilier leurs prétentions, il les conduit à conclure des alliances séparées qui ont pour objet de contraindre les États les plus faibles à subir la volonté des plus forts. Ce fut, par exemple, ce qui advint au congrès de Vienne, lorsque, après de longues et stériles délibérations, l'Angleterre, l'Autriche et la France s'allièrent le 3 janvier 1815 contre la Prusse et

la Russie, et les obligèrent, devant la menace d'une guerre générale, à abandonner, l'une ses prétentions sur la Saxe, l'autre ses prétentions sur la Pologne.

De la paix armée.

VI. — Après toutes les expériences sanglantes et ruineuses qu'ils ont tentées depuis la fin du dernier siècle, après avoir éprouvé la vanité ou le danger de tous les systèmes destinés à assurer la paix, les États européens en sont revenus au vieil adage romain : *Si vis pacem, para bellum,* et n'ont cru trouver que dans un armement général la garantie de leur indépendance et de leur sécurité. Les armées permanentes sont une nécessité pour les gouvernements dans l'état actuel du droit des gens; mais le système de la paix armée est aussi illusoire que les autres systèmes, et ne contient pas plus que les autres de vertu spécifique capable d'assurer aux peuples le maintien de la paix. Les seuls avantages qu'il présente, c'est de garantir les États contre les surprises : un État ambitieux et sans scrupules hésite à attaquer un autre État, même relativement faible, lorsqu'il le sait armé et lorsqu'il sait que les États voisins sont en mesure de se porter rapidement à son secours. L'armement général peut donc être un obstacle à certaines entreprises violentes et à certains abus de la force; mais il ne modifie point les rapports de puissance entre les États et, par conséquent, il ne détruit point les causes de guerre. Lorsqu'un État croit nécessaire de faire la guerre, et se juge capable de l'entreprendre avec succès, ses armements lui permettent de l'entreprendre inopinément et de la terminer avec rapidité. Ainsi dans certains cas

l'armement général est un obstacle à la guerre; dans d'autres cas, il la facilite. Ses inconvénients et ses avantages se neutralisent; l'inefficacité finale de ce système ne le rend que plus onéreux aux nations dont il absorbe les forces vives et épuise les revenus.

Du désarmement.

Les avantages de la paix armée sont si évidemment incertains, les charges qu'elle entraîne sont si accablantes que l'on a cherché tous les moyens d'en affranchir les nations. De là le système de désarmement qui, ne laissant à chaque État que les forces nécessaires au maintien de l'ordre intérieur, les placerait respectivement dans les mêmes conditions de puissance où ils se trouvaient lorsqu'ils étaient armés. Ce système n'est point applicable, car les États qui, comme l'Allemagne, ont organisé savamment le service militaire universel, peuvent réduire leurs armées permanentes sans cesser pour cela d'être prêts à la guerre. Pour que la balance des forces se maintînt entre les États, il faudrait qu'ils eussent tous la même organisation militaire. En ce cas même, le désarmement ne supprimerait point les causes de guerre; il retarderait simplement le passage de l'état de paix à l'état de guerre. Les nations dont les goûts et l'éducation sont plus militaires conserveraient toujours de grands avantages sur celles qui s'adonnent plus volontiers aux travaux de la paix; elles seraient plus vite prêtes à combattre et combattraient avec plus d'énergie. Possédant ces avantages, elles seraient tentées d'en abuser, comme l'est, dans l'état de paix armée, un gouvernement qui sent ses troupes supérieures à celles des autres. Les États étant moins préparés à la guerre, les guerres se-

raient plus longues et partant plus rudes; la lutte ne pourrait se limiter entre les forces organisées des États, et il faudrait en venir aux levées en masse; les nations lutteraient au lieu des armées nationales, et les progrès accomplis par le droit des gens en temps de guerre disparaîtraient forcément, car ces progrès sont liés à l'existence des grandes armées permanentes. Tout est solidaire dans le développement des nations. L'organisation des armées s'est modifiée avec la civilisation, et la guerre en a reçu un caractère moins barbare. Il est impossible de supprimer un des éléments des relations entre les États, sans altérer tous les rapports des autres.

Conditions nécessaires du règlement des conflits entre les États.

VII. — Ainsi, tous les moyens de maintenir la paix entre les États : traités, entrevues de souverains, arbitrage, conférences, congrès, armement ou désarmement, n'ont d'autre valeur que celle qu'ils puisent dans l'intelligence et la sincérité des hommes d'État qui les mettent en pratique. Si les gouvernements jugent la guerre nécessaire, se croient capables de l'entreprendre avec succès et la désirent, aucune institution ne peut les empêcher de combattre; il n'y a dans ce cas qu'un recours contre la guerre, c'est la guerre même, et tous les moyens imaginés pour maintenir la paix aboutissent en dernière analyse à cette contradiction. Si, au contraire, les gouvernements qui sont en conflit croient la paix préférable à la guerre et la désirent, le droit des gens leur fournit tous les moyens de la maintenir et de l'organiser; la science et l'art des diplomates consistent à appliquer au règlement pacifique des différends inter-

nationaux les ressources du droit des gens en temps de paix.

Influence des diplomates et des consuls.

Les erreurs et les illusions des diplomates ont été souvent la cause première des fautes commises par les gouvernements. Mais en renseignant exactement leur gouvernement sur les devoirs, les droits et les intérêts de l'État où ils séjournent, en instruisant cet État des devoirs, des droits et des intérêts de leur gouvernement, les diplomates peuvent prévenir les oppositions d'intérêt, dissiper les préventions injustes, inspirer la confiance mutuelle, rendre possibles les solutions pacifiques, développer le goût et le besoin de l'entente, imposer à la politique un caractère plus modéré, y faire prévaloir des notions plus exactes et des vues plus élevées, enfin affermir la paix en la faisant plus équitable et plus utile. Les consuls peuvent et doivent contribuer à cette grande tâche. Ils préparent, entretiennent et développent les relations commerciales. C'est par ces relations que les nations apprennent à se connaître, acquièrent des intérêts communs et substituent peu à peu à la contradiction des idées et à l'opposition des intérêts une harmonie plus parfaite de science, de mœurs et de civilisation.

Ce sont là certainement de bien faibles moyens d'action lorsqu'on les compare aux forces profondes et cachées qui dirigent les nations et les États; cependant, si faibles qu'ils soient, ces moyens sont, en définitive, les plus efficaces de tous ceux dont disposent les hommes. C'est quand les intérêts se forment qu'il est le plus facile de les régler et de les concilier; c'est dans les oppositions d'intérêts qu'il faut deviner les conflits

futurs et qu'il est le plus aisé de les prévenir ; c'est quand les conflits se préparent qu'il est le moins difficile d'y donner une solution pacifique. C'est pourquoi des chefs d'État humains et éclairés, des ministres instruits et intelligents, des diplomates perspicaces et persuasifs, des consuls studieux, clairvoyants et intègres, contribuent au maintien de la paix et à la solution pacifique des différends internationaux, d'une manière plus sûre et plus efficace que les arbitrages, les conférences et les congrès.

CHAPITRE III

DES PROGRÈS DANS LE DROIT DES GENS

De l'état sauvage

I. — Dès qu'il y eut des sociétés humaines, et qu'elles se mirent en rapport entre elles, il y eut un droit des gens. Montesquieu avait raison de dire que les sauvages en ont un[1]. C'est chez les sauvages que l'on découvre les premiers vestiges du droit des gens et que l'on aperçoit, pour ainsi dire, ce droit à l'état naturel. La guerre est le premier rapport des peuples sauvages, et c'est avec les nécessités de la guerre que le droit des gens commence pour eux : ils échangent des serments et les respectent parce qu'ils n'ont pas d'autre moyen de s'entendre lorsqu'ils veulent suspendre le combat. Lorsqu'ils se sont élevés à un degré de civilisation suffisant pour distinguer l'état de paix de l'état de guerre, ils s'envoient des parlementaires, discutent la paix, la concluent, et ne la rompent point sans s'être donné avis. Dans leurs premières luttes, les sauvages, lorsqu'ils sont vainqueurs, s'emparent de la tribu ennemie, mangent leurs prisonniers,

[1] « Toutes les nations ont un droit des gens ; et les Iroquois mêmes qui mangent leurs prisonniers en ont un. Ils envoient et reçoivent des ambassadeurs ; ils connaissent des droits de la guerre et de la paix : le mal est que ce droit des gens n'est pas fondé sur les vrais principes. » (*Esprit des lois*, liv. II, ch. III.)

les massacrent ou les immolent à leurs fétiches. L'esclavage marque déjà un progrès dans le droit des gens de ces barbares : c'est un acheminement vers le respect de la vie humaine et un commencement de distinction entre les cruautés nécessaires et les cruautés inutiles. Le trafic des esclaves marque alors dans la paix un progrès analogue à celui que l'esclavage constitue dans la guerre.

Des civilisations primitives.

Les peuplades qui s'arrêtent là demeurent barbares. Les autres se groupent d'après leurs affections, leurs traditions, leurs intérêts, et forment des rudiments de nations. Elles sentent la nécessité d'une direction commune, elles se soumettent à des chefs héréditaires, et les premiers États se constituent. Les relations pacifiques des nations s'étendent avec leurs échanges. La religion commence à régler les rapports des peuples, de même qu'elle règle, dans le sein des peuples, les rapports des individus. Comme il y a des nations et des États, la conquête du territoire ennemi remplace la destruction des habitants; l'esclavage devient une institution. A mesure que les conquêtes s'étendent, l'esclavage devient insuffisant; les populations conquises sont trop nombreuses, elles sont un embarras pour le vainqueur qui, ne voulant plus les massacrer, ne pouvant ni les vendre, ni les nourrir, ni les employer à aucun service, est cependant incapable de se les assimiler; il les déporte en masse, ou bien, s'il les laisse dans leur patrie, il en exige un tribut qui les ruine.

La Grèce et les cités antiques.

Telles furent les coutumes des empires asiatiques. La Grèce en reçut sa première civilisation. Elle se divisa en un grand nombre de cités; leurs rivalités san-

glantes remplissent son histoire; mais ces cités atteignirent à peu près en même temps un même degré de civilisation; elles entretinrent des relations fréquentes, et il en résulta un développement notable dans le droit des gens. La religion était le fondement de la cité[1], et les rapports entre les cités étaient accompagnés de rites religieux. Il y avait auparavant des rites pour la paix, pour les alliances, pour la guerre : la paix prit un caractère mieux défini, les alliances furent solides; la guerre, toute barbare qu'elle restât, devint plus régulière. « C'était une opinion constante chez les anciens, dit M. Fustel de Coulanges, que chaque homme n'avait d'obligations qu'envers ses dieux. » Avec de telles idées, il était nécessaire que dans un traité de paix chaque cité prît ses propres dieux à témoin de ses serments. C'était un principe de relations plus stable entre les cités; ce fut le point de départ d'un droit des gens plus parfait. Les cités présentent tous les caractères de l'État; les obligations que la cité contracte envers ses dieux sont la forme religieuse des devoirs que la science moderne considère comme inhérente au caractère même de l'État. En temps de paix, le droit des gens des cités antiques résultait du respect réciproque qu'elles avaient pour les obligations contractées devant les dieux. Les cités ne prenaient point d'engagements l'une à l'égard de l'autre; mais elles prenaient en même temps l'une et l'autre les mêmes engagements à l'égard de leurs dieux respectifs. Elles cherchèrent plus tard à invoquer des divinités communes; elles jurèrent « par

[1] Cf. Fustel de Coulanges, *Cité antique*, liv. III, ch. xv.

ces dieux qui sont visibles à tous, le soleil qui éclaire tout, la terre nourricière ». Il se fit des alliances entre les dieux comme il s'en faisait entre les cités; les confédérations ou amphictyonies n'eurent pas d'autre caractère. Les peuples, sans avoir les mêmes croyances, arrivèrent à respecter leurs croyances respectives.

Ce fut un acheminement vers le respect réciproque des devoirs, des droits et des intérêts des cités. Le culte des dieux hospitaliers se développa, et les étrangers, tout en demeurant exclus du droit de la cité, cessèrent d'être par eux-mêmes et en tous temps considérés comme des ennemis. Ainsi se formèrent des coutumes plus humaines pendant la paix. Cependant la guerre demeura barbare et implacable; c'est qu'elle était une lutte entre des dieux ennemis. L'ennemi était hors la loi de la cité parce qu'il était en dehors de la religion. La guerre était plus qu'un droit, elle était un devoir envers les dieux. Il y avait un droit de guerre pour le vainqueur, puisque le vaincu était abandonné des dieux, et, n'ayant plus de religion, ne possédait plus de droits. L'extermination complète des populations ennemies, la dévastation du pays, le massacre des prisonniers et des blessés, la réduction en esclavage des habitants qui n'étaient pas massacrés, l'anéantissement complet de la cité conquise, étaient la conséquence de ce fait que pour la cité la guerre était l'exercice d'un droit et conférait des droits.

Rome commença par pratiquer le droit des gens des cités de la Grèce; elle consacra par la loi féciale les formes religieuses de la déclaration de guerre. Elle étendit le système des alliances et en contracta sous Rome.

différentes formes. Elle fondit en une législation spéciale les usages et les coutumes élémentaires des peuples conquis. Ce fut le *jus gentium*. Comme elle était capable d'assimiler ces peuples, elle en vint à accorder le droit de cité à toutes les nations conquises et à réunir tous les dieux des citoyens dans une même religion. « Cette lente introduction des peuples dans l'État romain est le dernier acte de la transformation sociale des anciens. » Mais Rome continua de considérer la guerre comme un droit et de s'attribuer, comme tous les États anciens, des droits absolus sur l'ennemi : *adversus hostem æterna auctoritas*[1].

Le christianisme.

Le christianisme modifia profondément les rapports des hommes entre eux ; il posa le principe d'une transformation non moins profonde dans les rapports des nations. Aux cultes égoïstes qui inspiraient la haine de l'étranger, faisaient de la guerre une œuvre agréable aux dieux, confondaient le triomphe de la force avec le triomphe de la religion, ne traçaient aux peuples d'autre loi que le succès et ne leur proposaient d'autre idéal que la richesse et la puissance, il substitua l'aspiration universelle vers un même idéal placé au delà de ce monde. Il commanda l'amour du prochain et le respect des faibles, sépara les devoirs envers l'État des devoirs envers la religion, et invita tous les hommes à s'unir dans le culte d'un même Dieu. Il y eut désormais un lieu où toutes les âmes purent se rassembler, et il en résulta un adoucissement dans les mœurs des nations.

[1] Fustel de Coulanges, *Cité antique*, liv. V, ch. II; et Laurent, *Études sur l'histoire de l'humanité, Rome*. — Bruxelles, 1862.

Au moyen âge l'État se confondit avec le souverain, et la souveraineté, devenue héréditaire, se transmit par héritage. L'hérédité devint le fondement de l'état social, elle prima tous les droits, elle prit un caractère auguste, on lui attribua une cause surnaturelle, et on l'appela *le droit divin*. Ce droit régla les rapports des peuples et des souverains entre eux, comme il réglait les rapports du souverain et des sujets. Il en résulta que les luttes entre les souverains prirent le caractère des luttes personnelles, et que les traditions, les mœurs et les aspirations des peuples comptèrent pour peu de chose dans les partages de souveraineté qui s'opérèrent, soit pendant la paix, soit après la guerre, entre les souverains. Cependant les souverains, dans les rapports qu'ils avaient entre eux, avaient des coutumes plus régulières et observaient un droit des gens plus stable que ne le faisaient les États et les cités de l'antiquité. C'est qu'ils avaient des croyances communes et que, dans les engagements qu'ils contractaient, ils prenaient le même Dieu à témoin de leur sincérité : ils eurent des traités qui furent placés sous la garantie de la religion chrétienne qui était la religion de tous les contractants. Le Pape, représentant de la foi commune, essaya de donner au droit des gens de la féodalité une sanction qui manquait au droit des gens des anciens. Il s'efforça de tirer des préceptes du christianisme, développés par les Pères de l'Église et appliqués par eux à la politique, un droit des gens dont l'autorité du Saint-Siége imposerait le respect aux souverains chrétiens. Le Pape tendit à se faire l'arbitre des différends entre les souverains. Mais les préceptes de l'Évangile sont des préceptes de

Le moyen âge.

morale générale; pour les appliquer à la politique, il fallait les commenter, et les souverains ne s'entendirent point sur les conséquences qu'il convenait d'en tirer. Le Pape était lui-même un souverain, il était engagé dans les luttes politiques, il y avait des intérêts temporels, et, bien que son autorité spirituelle ne fût point contestée par les autres souverains, ils n'invoquèrent et ne respectèrent son arbitrage en matière politique que dans la mesure où leurs prétentions et leurs intérêts y trouvaient satisfaction [1]. En même temps, et si arbitrairement qu'ils fussent répartis entre les souverains, les peuples se formaient lentement en nations nouvelles. Il n'y avait à vrai dire que des éléments de nations et des éléments d'États, mais les lois qui gouvernent les rapports des nations et des États quand ils sont formés gouvernaient déjà les rapports des nations et des États qui se formaient. La souveraineté n'était stable qu'autant qu'elle s'exerçait sur un peuple capable de former une nation [2]. Il se manifesta entre ces peuples des oppositions de caractère et d'intérêt comme il s'en manifestait entre les souverains; et, bien que suivant les préceptes d'une même religion, les peuples les interprétèrent chacun selon ses mœurs et ses intérêts. Ils ne pouvaient comprendre ce qu'il y avait d'universel

[1] Cf. liv. I, ch. VII, p. v, page 112.

[2] Cette influence des nations sur le développement des États ressort avec évidence du savant travail de M. Himly, *Histoire de la formation territoriale des États de l'Europe centrale*. Paris, 1876. Aucun livre ne fait mieux voir l'influence exercée successivement sur la formation des États par le principe du droit divin, le principe de l'équilibre et le principe de la souveraineté nationale.

dans l'idéal chrétien; ils abaissèrent à leur niveau la religion chrétienne. Les guerres féodales et religieuses qui ensanglantèrent le moyen âge renouvelèrent les horreurs des guerres de rivalité et des luttes civiles des cités de la Grèce. La réduction des vaincus en esclavage avait disparu définitivement du droit des gens; mais la rançon des prisonniers, les prises d'otages, le pillage et le partage du butin demeurèrent dans les coutumes de la guerre, comme les droits d'aubaine et de naufrage demeuraient dans les coutumes de la paix [1].

La Renaissance.

A travers ces luttes mêmes, la civilisation moderne se développait. Malgré les douloureuses contradictions que lui infligeaient la conduite des souverains et les mœurs des peuples, la religion chrétienne propageait dans les âmes le respect de l'humanité. Les guerres des quinzième et seizième siècles amenèrent les souverains à pratiquer dans leurs rapports entre eux un droit des gens mieux défini. C'est que les nations s'étaient formées, qu'elles avaient acquis des mœurs plus stables et des traditions plus solides; c'est que la notion de l'État se séparait peu à peu de la personne du souverain. Il s'ensuivit plus de respect dans les rapports des nations et des États entre eux; la conception des devoirs réciproques des nations et des États les uns envers les autres se dégagea à mesure que le caractère national des peuples s'affermissait et que les États se constituaient sous une forme plus précise. Leurs relations en reçurent un caractère plus régulier, la paix reposa sur des prin-

[1] Voir, pour le détail des progrès accomplis dans le droit des gens : Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens*. Leipzig.

cipes mieux établis, la guerre eut des objets plus limités. La tolérance religieuse fut le résultat de ces progrès, et le règne de Henri IV en fut la consécration [1]. Les rapports des nations et des États, qui se multipliaient sans cesse, devinrent un objet d'observation; on s'efforça de les comprendre, de les déterminer et de leur donner des règles. Cherchant dans les faits historiques et dans les maximes du droit romain des exemples et des préceptes propres à servir de règles générales aux États dans la paix et dans la guerre, Grotius résuma les progrès accomplis et fonda la science du droit des gens [2].

Henri IV.

Grotius.

L'ancien régime.

A la fin du dix-septième siècle, le droit des gens de l'ancien régime reposait sur un ensemble de coutumes assez généralement établies et assez régulièrement observées pour former un lien solide entre les États pendant la paix. Des progrès importants s'étaient accomplis; le principe du respect réciproque des devoirs, des droits et des intérêts des États, s'il n'était pas toujours pratiqué, était du moins reconnu et invoqué par les hommes d'État; la conception d'un ordre européen supérieur à l'ordre particulier de chaque État commençait à pénétrer dans la politique, et, sous la forme du système de l'équilibre, elle tendait à diriger la conduite des gouvernements. Les relations des souverains et des États par leurs ambassades et leurs consulats étaient devenues régulières; la coutume en réglait les condi-

[1] Cf. Conclusion, ch. I, p. II, page 441, sur le *grand dessein* de Henri IV.

[2] *De jure belli et pacis.* Paris, 1624.

tions; ces relations revêtaient, surtout dans les dehors, une très-grande dignité. Mais les violences, résultant d'ambitions mal réglées et de mœurs politiques encore grossières, rompaient trop souvent la belle et majestueuse ordonnance des relations diplomatiques. L'histoire du dix-huitième siècle découvre toute l'insuffisance du droit des gens de l'ancien régime; elle montre à quelle erreur s'exposent ceux qui, jugeant la politique d'après l'étiquette des cours, le droit des gens d'après des principes abstraits, et la conduite des gouvernements d'après les formules des chancelleries, se représentent l'ancien régime comme une sorte d'âge d'or de la diplomatie, et le proposent comme l'exemple d'un temps où, l'Europe étant divisée en monarchies, les monarchies reposant sur le droit divin, le respect de ce droit dictait les traités, la bonne foi en dirigeait l'exécution et le sentiment de la solidarité des trônes assurait le respect des engagements contractés par les États. C'est une conception chimérique; les faits la contredisent. Ils nous montrent des traités violés presque aussitôt que conclus; la coutume d'arrêter les courriers et d'intercepter les dépêches constituant un véritable système d'information; les agents secrets contredisant et contrariant les agents publics des États; les gouvernements ne songeant qu'à s'agrandir aux dépens les uns des autres; la fourberie, l'intrigue et la duplicité régnant dans les cabinets sous le masque de l'adresse et de l'habileté diplomatiques. Les rivalités des souverains et des hommes d'État provoquaient des guerres continuelles; comme c'était une opinion acquise que la guerre doit nourrir la guerre, et que la conquête en est l'objet, la violence sous

toutes ses formes gouvernait la guerre et aboutissait à la dévastation des territoires, au massacre et à la ruine des habitants[1]. C'est que les rapports des nations et des États n'étaient pas encore suffisamment connus. Les nations s'étaient constituées, et toute la force des États reposait en réalité sur les nations qu'ils représentaient. Cependant le droit d'héritage, les échanges et les cessions de territoire en temps de paix, le système de l'équilibre surtout, continuaient à faire du partage des nations entre les différentes couronnes un résultat normal des coutumes que les États suivaient les uns à l'égard des autres. Par un effet nécessaire, ces coutumes, fondées sur le droit éminent des souverains, conduisirent les gouvernements à violer le droit même des États. Les démembrements de la Pologne, que l'on prétendit justifier par d'anciens droits de possession sur les territoires polonais, par le droit des États de se garantir contre la contagion de l'anarchie et par le principe de l'équilibre qui voulait une juste balance de force entre les États[2], sont, non point la contradiction du droit des gens du dix-huitième siècle, mais la conséquence extrême des idées que les gouvernements se faisaient alors du droit des gens. Ces démembrements qui sont, à juste titre, considérés comme un des scandales de l'histoire, ne constituaient point une nouveauté dans les coutumes des États; mais jamais ces coutumes n'avaient été interpré-

[1] Voir, par exemple, dans les *Mémoires* de Frédéric II, le tableau de la Prusse après la guerre de Sept ans.

[2] Voir l'acte du 19 février 1772 relatif à l'égalité dans le partage, et les préambules des actes des 25 juillet 1772, 22 juillet et 25 septembre 1793, 3 janvier et 24 octobre 1795.

tées avec ce cynisme de logique et poussées dans l'application jusqu'à ces conclusions excessives. Ce fut le *summum jus* des coutumes de l'ancien régime, et si la conscience des contemporains en fut révoltée à un tel degré, c'est qu'elle sentait toute l'insuffisance du droit des gens alors pratiqué par les États.

Montesquieu.

Les publicistes essayaient de mieux définir ce droit et de le mieux régler. Montesquieu, le premier, découvrit les causes profondes de la grandeur et de la décadence des nations et des États [1]. S'il se trompa en recherchant ces causes jusque dans les climats, il reconnut et exposa avec une force et une clarté de pensée jusque-là sans exemple en ces matières, les origines véritables des lois, fit connaître les liens qui rattachent le droit public au droit civil et montra comment le droit des gens résulte des conditions générales de la formation des nations et des États.

« Sitôt que les hommes sont en société, ils perdent le sentiment de leur faiblesse ; l'égalité qui était entre eux cesse, et l'état de guerre commence. Chaque société particulière vient à sentir sa force : ce qui produit un état de guerre de nation à nation. Les particuliers, dans chaque société, commencent à sentir leur force ; ils cherchent à tourner en leur faveur les principaux avantages de cette société : ce qui fait entre eux un état de guerre.

« Ces deux sortes d'état de guerre font établir les lois parmi les hommes. Considérés comme habitants d'une si grande planète, qu'il est nécessaire qu'il y ait différents peuples, ils ont des lois dans le rapport que ces

[1] *Considérations sur les causes de la grandeur et de la décadence des Romains*, 1734. — *De l'Esprit des lois*, 1748.

peuples ont entre eux, et c'est le *droit des gens*. Considérés comme vivant dans une société qui doit être maintenue, ils ont des lois dans le rapport qu'ont ceux qui gouvernent avec ceux qui sont gouvernés, et c'est le *droit politique*. Ils en ont encore dans le rapport que tous les citoyens ont entre eux, et c'est le *droit civil*.

« Le droit des gens est naturellement fondé sur ce principe, que les diverses nations doivent se faire dans la paix le plus de bien, et dans la guerre le moins de mal qu'il est possible, sans nuire à leurs véritables intérêts. L'objet de la guerre, c'est la victoire; celui de la victoire, la conquête; celui de la conquête, la conservation. De ce principe et du précédent doivent dériver toutes les lois qui forment le droit des gens [1]. »

Si Montesquieu se trompait en disant que la conquête est l'objet de la guerre [2], il montrait qu'il avait pénétré déjà la véritable sanction de la guerre et de la conquête, lorsqu'il disait que la conservation en est l'objet. Sa conception générale du droit des gens reposait sur une notion exacte des rapports des nations et des États. Il aurait suffi, pour corriger ses erreurs, développer les principes qu'il avait dégagés et assurer le progrès du droit des gens, d'appliquer sa méthode et d'étudier de plus près encore l'enchaînement des causes et des effets dans l'histoire des nations. Les contemporains jugèrent plus facile d'appliquer aux rapports des nations des principes abstraits déduits de la raison pure. Au lieu de suivre Montesquieu, ils préfèrent adopter la

[1] *Esprit des lois*, liv. I, ch. III.

[2] Cf. liv. III, ch. VI, p. I, page 333.

méthode et les idées de Wolf[1] et de son disciple Vattel[2], qui appliquèrent aux rapports des nations et des États entre eux, et firent prévaloir dans le droit des gens, des systèmes analogues à ceux que Rousseau et son école appliquaient aux relations des citoyens avec l'État et firent prévaloir dans le droit public. Wolf et Vattel.

Le droit divin, qui était le principe du droit public et du droit des gens de l'ancien régime, dérivait des droits primordiaux de l'héritage et de la famille; la souveraineté du peuple, qui fut le fondement du droit public et du droit des gens de la Révolution, dériva des droits absolus des citoyens. Les guerres de la Révolution française résultèrent de la contradiction de ces deux principes; elles tendaient à établir la suprématie de la nation sur l'État; elles imprimèrent aux nations de l'Europe un mouvement d'émancipation général et donnèrent à leurs relations un caractère nouveau qui distingue le droit des gens contemporain de celui de l'ancien régime. Mais, comme les aspirations nationales des peuples ne pouvaient être réalisées que par l'État, que l'État seul pouvait régler les rapports des nations entre elles, le principe de la souveraineté du peuple ramena, sous une autre forme, l'omnipotence de l'État et sa suprématie sur la nation. Le Comité de salut public et l'Empire furent les gouvernements les plus absolus qu'on ait vus dans les temps modernes. Les gouvernements issus de la souveraineté nationale furent conduits à démembrer des nations, comme les gouverne- La Révolution.

[1] *Jus gentium*, Halle, 1749.

[2] *Le Droit des gens*, Neufchâtel, 1759.

ments fondés sur le droit divin avaient été conduits à démembrer des États. Les nations résistèrent; les principes mêmes de la Révolution se retournèrent contre les gouvernements sortis de la Révolution. Le principe de la souveraineté nationale opposa les nations les unes aux autres; chacune prétendit à l'indépendance; toutes voulurent faire prévaloir les droits qu'elles prétendaient posséder[1]. Lorsque, après vingt-trois années de guerre, l'Europe lassée cessa de combattre, il s'établit, par l'effet même de ces luttes sanglantes des nations et des États, une sorte d'équilibre entre les forces des États et une transaction entre le principe du droit divin et le principe de la souveraineté du peuple.

Les traités de Vienne.

L'ordre de choses qui résulta en Europe du congrès de Vienne et des traités qui en furent la conséquence marqua dans le droit des gens un progrès analogue à celui que l'établissement successif du gouvernement constitutionnel dans la plupart des États marqua dans le droit public. Les guerres s'étaient succédé si rapidement de 1792 à 1815, elles avaient été si rudes, elles avaient entraîné de tels abus et provoqué de tels excès, que les contemporains n'avaient pu apprécier les progrès, incontestables pourtant, qui s'étaient opérés à travers ces luttes mêmes dans le droit des gens de la paix et dans celui de la guerre. Ils purent les constater et en développer le principe dans les années de paix qui suivirent les traités de Vienne. Si incomplets et si défectueux que fussent encore ces traités[2],

[1] Cf. Conclusion, ch. I, p. II, page 442.
[2] Cf. Conclusion, ch. II, p. V, page 463.

l'Europe leur dut la période la plus tranquille et la plus prospère peut-être que nous présente l'histoire des temps modernes. C'est durant cette période que le droit des gens de l'Europe a pris le caractère que l'on a essayé de déterminer dans ce livre.

Des progrès accomplis.

II. — Si l'on compare les relations des États modernes à celles des cités antiques, il semble que des progrès immenses aient été accomplis : des coutumes sanctionnées par le temps forment aux nations et aux États un droit des gens dont le principe n'est plus contesté par personne. Ce livre n'est qu'un long témoignage de ces progrès que les nations modernes peuvent justement considérer comme un de leurs principaux titres envers la civilisation. Ces progrès cependant sont encore bien insuffisants et bien précaires; ils sont souvent plus apparents que réels. On est, au premier abord, tenté de s'enorgueillir du contraste que l'on découvre entre notre droit des gens et celui des anciens; mais ce contraste s'affaiblit singulièrement quand on considère, dans son ensemble, l'histoire des nations modernes.

Insuffisance du droit des gens moderne

Les plus étroits et les plus aveugles préjugés des anciens règnent encore parmi les modernes : des systèmes enfantés par une science politique incomplète ont produit les mêmes résultats que produisaient autrefois les superstitions grossières et les croyances étroites. Comme les anciens, beaucoup d'hommes croient encore aujourd'hui que la guerre est un droit et confère des droits à ceux qui la font; beaucoup d'hommes ignorent ou veulent ignorer encore que la conquête qui n'assimile

ni ne civilise est un affaiblissement pour le conquérant ; que les contributions en argent imposées à une nation laborieuse l'excitent au travail au lieu de l'épuiser ; que les richesses acquises par la force appauvrissent et démoralisent au contraire la nation qui y cherche un élément de puissance que son travail ne lui procure pas ; que la destruction du commerce, enfin, est une cause de ruine pour la nation qui l'inflige aussi bien que pour celle qui la subit. Les déréglements de l'ambition, le fanatisme, les sophismes de l'orgueil égoïste ou frivole, continuent d'entretenir entre les États les mêmes rivalités et d'entraîner les nations à des luttes aussi acharnées que celles d'autrefois.

Les mots ont changé, les formes ne sont plus les mêmes, la guerre éclate pour d'autres prétextes, et les hommes se tuent avec d'autres armes : les causes de la guerre demeurent les mêmes, la guerre produit les mêmes désastres et fait payer au prix d'autant de sang humain les victoires qui la terminent. La science, en multipliant et en facilitant les communications entre les peuples, propage en même temps les haines qui les divisent et les préjugés qui les séparent : leurs passions s'échauffent plus vite et éclatent avec plus de violence. Les nations civilisées se combattent pour s'imposer les unes aux autres le système de civilisation qu'elles jugent être le meilleur. Le fer et le feu demeurent pour elles des instruments de conviction. La réforme des nations d'après les systèmes de la Révolution française, la réforme des États d'après le système des nationalités, n'en ont pas connu d'autres. Dans leurs luttes avec les peuplades barbares, les nations civilisées ne connaissent

pas encore, pour faire prévaloir leur supériorité intellectuelle et morale, d'autres moyens que ceux qu'employaient les anciens : le carnage et l'incendie. La démocratie américaine traite les sauvages refoulés dans le désert comme les Romains traitaient, avant le christianisme, les Celtes et les Germains. La guerre continue d'être la raison dernière des nations et des États : elle les maintient sous la loi du seul droit qu'elle puisse établir, le droit du plus fort.

Si la guerre reste sauvage, la paix est trop souvent malhonnête. La mauvaise foi, l'hypocrisie, la cupidité, l'arbitraire que les hommes réprouvent et condamnent dans leurs relations privées, qu'ils s'efforcent de bannir de leurs relations politiques, troublent trop souvent encore les relations des États. C'est que si l'individu s'est civilisé, l'homme collectif est demeuré à demi barbare ; c'est que dans les relations des hommes entre eux, il n'existe point de droit au dehors de l'idée que les hommes se font de droit, et que toute idée de droit, pour passer de l'état d'abstraction à l'état de réalité, implique la conception et l'exercice d'un devoir corrélatif. Dans leurs relations privées, au sein d'une même nation, les hommes sont arrivés, après beaucoup de temps et d'efforts, à comprendre leurs devoirs d'une manière à peu près identique : leur droit civil a pris un caractère stable et régulier. Mais dans leurs rapports avec l'État, la complexité des éléments qui forme le droit public d'une nation leur échappe. Les hommes, quand ils pensent et agissent collectivement, ne peuvent se mettre d'accord que sur des idées très-simples qui leur paraissent évidentes à tous et représentent ce qu'il y a

Causes de cette insuffisance.

Développement du droit civil.

Développement du droit public.

d'identique dans leurs intérêts et leurs pensées. De là l'empire que les idées abstraites et les systèmes spécieux exercent sur les hommes rassemblés ; les systèmes négligent les faits et ne s'appuient que sur la raison pure dont les suggestions, en un moment donné, peuvent être à peu près les mêmes pour tous les membres d'une même nation. Il faut des siècles de travail pour que des notions plus exactes remplacent les aberrations anciennes, les idées abstraites, les systèmes, et pénètrent jusqu'à ces couches profondes où se préparent les grandes révolutions des peuples.

Développement du droit des gens.

Le droit public se développe plus lentement que le droit privé, le droit des gens plus lentement que le droit public. Comme les idées communes à des nations différentes sont encore plus rares que les idées communes aux individus dans une même nation ; comme les faits d'où résultent les rapports des nations sont plus complexes et moins connus ; que l'expérience en est plus difficile à acquérir et que les résultats en sont moins saisissables pour le grand nombre, les préjugés et les erreurs se maintiennent plus longtemps dans les rapports des nations entre elles, les abstractions et les systèmes y exercent plus d'influence. Quand deux nations inégales en civilisation se trouvent en rapport l'une avec l'autre, il faut que la plus civilisée s'abaisse au niveau de la plus barbare, sans quoi elle n'en serait point comprise. De là dans les relations des peuples une incessante instabilité ; de là dans le progrès général de l'humanité un mouvement de flux et de reflux. C'est la conséquence nécessaire des relations entre les peuples que

pour avancer vers la civilisation, ils soient par moments forcés de reculer vers la barbarie. Tocqueville a vérifié aux États-Unis cette loi qui résulte de l'histoire tout entière des rapports des nations. « Lors, dit-il, que le peuple conquis est éclairé et le peuple conquérant à demi sauvage, comme dans l'invasion de l'empire romain par les nations du Nord, ou dans celle de la Chine par les Mongols, la puissance que la victoire assure au barbare suffit pour le tenir au niveau de l'homme civilisé et lui permettre de marcher son égal, jusqu'à ce qu'il devienne son émule; l'un a pour lui la force, l'autre l'intelligence; le premier admire les sciences et les arts des vaincus, le second envie le pouvoir des vainqueurs. Les barbares finissent par introduire l'homme policé dans leurs palais, et l'homme policé leur ouvre à son tour ses écoles. Mais quand celui qui possède la force matérielle jouit en même temps de la prépondérance intellectuelle, il est rare que le vaincu se civilise; il se retire ou est détruit[1]. »

Évidence de la sanction du droit des gens.

III. — Cependant l'histoire, en même temps qu'elle fait ressortir les causes de l'insuffisance du droit des gens, démontre l'existence de ce droit et en prouve la sanction. Elle nous fait voir dans le passé les empires asiatiques, la Grèce et Rome succombant sous les conséquences du droit des gens qu'ils avaient pratiqué. Dans les temps modernes, les faits portent un enseignement plus évident encore. « Au seizième siècle, dit l'éloquent historien de la civilisation en France, Charles-Quint

[1] *Démocratie en Amérique*, t. Ier, ch. XVIII, p. 3.

promène son ambition et sa force sur toute l'Europe sans respect ni pour la paix, ni pour l'indépendance des États, ni pour les droits traditionnels des princes et des nations; il tente sinon la monarchie, du moins la domination européenne; il se lasse et se dégoûte à la peine, et il lègue à l'Europe le règne de Philippe II qui, poursuivant à son tour, sans génie comme sans cœur, les mêmes prétentions, laisse, en mourant, la monarchie espagnole au dehors dépouillée de ses plus belles provinces, au dedans énervée et frappée de stérilité. Au dix-septième siècle, Louis XIV, abandonnant la politique mesurée de Henri IV, reprend avec encore plus d'éclat le rêve européen de Charles-Quint, et viole arrogamment, tantôt envers les princes, tantôt envers les nations, les principes du droit public de la chrétienté; après les plus brillants succès, il se trouve hors d'état de porter le fardeau qu'ils lui ont fait; il obtient à grand'peine de l'Europe une paix aussi triste que nécessaire, et il meurt laissant la France épuisée et presque contrainte de se renfermer, pendant plus d'un demi-siècle, dans la politique extérieure la moins fière et la plus inerte. Nous avons vu, sur une échelle plus grande encore, les mêmes emportements de l'ambition humaine aboutir aux mêmes ruines : quelle n'a pas été en Europe la puissance de la Révolution française, tantôt anarchiquement déchaînée par les assemblées populaires, tantôt despotiquement maîtrisée par l'empereur Napoléon! Elle a, sous l'une et l'autre forme, remporté les plus éclatants triomphes; mais, en triomphant, elle a foulé aux pieds les principes, les traditions, les établissements du droit public européen; et

après vingt-cinq ans de domination aveuglément hautaine, elle s'est vue obligée d'acheter bien chèrement la paix de cette Europe, théâtre et matière de ces conquêtes. Dans le cours de trois siècles, les plus grands de l'histoire, trois empires, les plus grands qu'ait vus le monde, sont tombés dans une rapide décadence pour avoir insolemment méprisé et violé le droit public européen et chrétien; trois fois ce droit, après avoir subi les échecs les plus rudes, s'est relevé plus fort que le génie et la gloire [1]. »

Contradictions entre les faits et les systèmes.

Si, malgré tant d'obstacles matériels et tant d'aberrations morales qui en ont entravé le développement, le droit des gens n'a pas cessé de progresser, c'est qu'il résulte de causes plus efficaces et plus durables que la passion, le caprice ou les inventions des hommes. Si, malgré une noblesse et une élévation incontestables, les systèmes du droit des gens ont été si cruellement démentis par l'histoire, c'est qu'ils avaient trop négligé l'étude des forces réelles qui la dirigent. Comme les philosophes de la Grèce, comme les stoïciens de Rome, comme les Pères de l'Église chrétienne, nos penseurs ont spéculé en toute indépendance d'esprit sur les éléments abstraits d'une nature idéale; ils ont composé des écrits séduisants par la belle ordonnance des idées, la simplicité des préceptes et la grandeur des conclusions : ils ont déduit de ce qu'ils croyaient être les droits naturels de l'humanité ce qu'ils ont appelé les droits imprescriptibles des nations. Mais ils ont négligé de fonder ces droits sur des devoirs permanents et obliga-

[1] Guizot, *Mémoires*, t. Ier, ch. xvii.

toires pour tous les hommes. Ils ne se sont point demandé si ces grands principes de droit pouvaient entrer dans les mœurs des nations et dans la politique des gouvernements, et s'ils résultaient des rapports nécessaires des nations avec assez d'évidence pour triompher des préjugés acquis, des passions nationales et des nécessités politiques. La contradiction qui s'est manifestée entre les aspirations des peuples modernes et la conduite qu'ils suivent les uns envers les autres ne blesse si cruellement la raison que parce qu'on méconnaît le véritable caractère du droit des gens et qu'on ne se rend pas assez exactement compte des conditions de ses progrès.

Conditions nécessaires des progrès du droit des gens

IV. — Les obligations qui résultent des rapports nécessaires des nations et des États, qui sont fondées sur les coutumes des nations ou qui ont été formellement contractées par les États, constituent leurs droits respectifs. Il n'y a point de droit des gens en dehors des coutumes suivies par les nations et des obligations contractées par les États. La science du droit des gens est donc la science des nations, de leur caractère, de leurs mœurs, de leurs traditions, de leurs passions, de leurs aspirations, de leurs préjugés, de leur constitution sociale et politique, de leurs intérêts, de leurs ressources, de leur commerce et de leur industrie. C'est de l'action réciproque de tous ces éléments que résultent l'histoire des nations et la politique des États. C'est dans ces éléments que résident les forces secrètes qui meuvent l'humanité. Il n'y a point dans les rapports des États un seul fait qui n'ait là sa cause; il n'y a point

La science des nations.

un acte des États qui ne produise là ses effets nécessaires et n'y trouve sa sanction. Les progrès du droit des gens sont subordonnés aux progrès de la science des nations; à mesure que cette science s'étend et se développe, les rapports des États prennent un caractère mieux déterminé, revêtent des formes plus régulières, se règlent suivant des lois plus conformes à la nature des choses et par suite plus stables et plus justes.

Impuissance des systèmes.

La science des nations progresse lentement. Comme toutes les sciences, elle ne repose que sur l'étude expérimentale des phénomènes. C'est en vain que les hommes cherchent à y suppléer par les systèmes et les hypothèses; les hypothèses et les systèmes ne sont respectés par l'histoire que dans la mesure où ils tiennent compte des faits et correspondent aux lois réelles du développement de l'humanité. Ils ne sont pas inutiles, sans doute, car ils fixent la science acquise et excitent les esprits à acquérir une science nouvelle; mais tant que les connaissances ne sont pas élevées jusqu'à une conception supérieure où les anomalies apparentes se concilient avec les phénomènes réguliers, les systèmes et les hypothèses renferment une part d'illusion que les hommes d'État ne sauraient méconnaître sans s'exposer aux plus cruelles déceptions. Il ne suffit pas pour agir sur les nations qu'un système résume les plus généreuses aspirations de l'âme humaine : ce système n'aboutit qu'à des contradictions inextricables et n'engendre que des abus, s'il ne correspond pas aux mœurs, aux traditions, aux affections des peuples auxquels on l'applique, et s'il ne se dégage des

rapports nécessaires qui existent entre les devoirs, les droits et les intérêts respectifs des États.

C'est ainsi que pour n'avoir point pénétré les causes profondes qui font de la guerre une nécessité pour les États et de la nécessité le régime de la guerre, on a voulu tour à tour supprimer la guerre et faire des coutumes de la guerre un droit codifié. Double contradiction et double erreur; car, tenter de supprimer la guerre au moyen d'une institution ou d'un système politique, c'est ajouter à toutes les illusions qui poussent les hommes à abuser de la paix l'illusion de croire que la paix peut être maintenue sans le concours efficace et constant de leur volonté; et tenter de faire des coutumes de la guerre un droit codifié, c'est ajouter à tous les maux qu'entraîne la guerre les révoltes que provoque dans toute âme honnête la violation du droit.

Ce n'est pas en spéculant sur les rapports abstraits de nations idéales que les hommes apporteront plus d'ordre et de justice dans les relations des États; c'est en considérant les faits dans leur réalité et en recherchant, sans illusion, sans passion et sans défaillance, les lois qui les régissent.

La paix perpétuelle sera une chimère aussi longtemps qu'il y aura des nations différentes et des États indépendants; l'équilibre sera un système artificiel aussi longtemps qu'il y aura des nations fortes qui progresseront et des nations affaiblies qui s'affaisseront; la guerre restera toujours la consécration suprême du progrès des uns et de la décadence des autres. Mais à mesure que les nations se connaîtront mieux, elles ordonneront plus régulièrement leurs relations paci-

Du progrès dans la paix.

fiques; profitant davantage de la paix, elles la rendront plus stable, elles s'épargneront les guerres inutiles que la passion suscite et qui n'ont pour mobile que des prétentions passagères.

Du progrès dans la guerre.

On n'arrivera point à civiliser la guerre, parce qu'on n'arrivera point à la supprimer. La guerre demeurera toujours une opération sanglante où se jouera l'existence des nations; mais les opérations de la guerre se règleront d'une manière de plus en plus conforme à l'objet de la guerre qui est d'établir le droit du plus fort. Ce n'est pas en considérant la guerre comme un droit et en codifiant les prétendues lois de la guerre que les États y parviendront, car la guerre est un fait et elle ne connaît pas d'autres lois que la nécessité. C'est en amenant les nations, sous l'influence d'une civilisation commune, à concevoir de la même façon les nécessités de la guerre et à s'y conformer de la même manière qu'on parviendra, peu à peu, à rendre la guerre plus rapide, plus savante et partant moins barbare. Le développement d'une civilisation commune est la condition nécessaire de tout progrès dans les coutumes de la guerre. C'est l'honneur des souverains et des gouvernements de soutenir et d'encourager les nations dans ce progrès; aucun effort vers ce grand objet n'est indifférent ou inutile; mais il ne suffit pas que les États, par des déclarations officielles, s'accordent sur une rédaction abstraite des coutumes de la guerre; ces déclarations seront vaines si les nations qui font la guerre interprètent différemment ces coutumes et n'attachent pas au texte qui les résume la même signification et la même valeur pratique. Tant qu'il y aura des États plus faibles

et des États plus forts ; tant qu'il y aura des nations différentes et des pays divers, la guerre imposera aux peuples des nécessités qui varieront avec les temps, les circonstances et les lieux. D'après le caractère des nations et celui des armées, d'après le degré de culture morale des peuples, d'après l'intelligence des gouvernements, d'après les similitudes ou les oppositions de mœurs entre les belligérants, la guerre sera plus ou moins rude et plus ou moins barbare.

Rapports du droit des gens des nations avec leur civilisation.

Les nations font leur droit des gens selon leur état de civilisation. Le droit des gens est l'expression des rapports qu'elles ont les unes avec les autres et c'est par leurs relations qu'il se forme et se développe. Comme les hommes qui les composent, les peuples s'instruisent et se civilisent les uns les autres; c'est dans les rapports des peuples comme dans ceux des hommes entre eux que se découvre le degré de civilisation qu'ils ont atteint.

Fondement de la science du droit des gens ; conditions de ses progrès.

La connaissance de tous les éléments qui concourent à former la civilisation de chaque peuple, la connaissance des rapports qui résultent du rapprochement et du mélange de la civilisation des différents peuples, voilà le fondement de la science du droit des gens. A mesure que l'on possédera mieux cette science et que l'on dégagera plus exactement les lois qui en régissent les éléments, les relations des peuples et des États prendront un cours plus régulier; à mesure que les conditions des phénomènes politiques seront mieux déterminées, il deviendra possible de donner à la politique des États une direction plus conforme à la nature des choses. C'est ainsi que s'est développé le droit des gens;

il s'est dégagé lentement des rudes expériences que les peuples eux-mêmes ont faites de leur ignorance, de leurs préjugés et de leurs passions. C'est ainsi qu'ils se sont élevés peu à peu de l'état sauvage à l'état de société; qu'ils ont dépouillé les superstitions primitives qui les opposaient les uns aux autres; qu'ils ont apporté dans leurs relations un sentiment plus réfléchi des faits; qu'ils ont réglé leurs rapports selon les enseignements d'un empirisme de plus en plus épuré, et qu'ils s'approchent du moment où ils pourront les régler d'après les lois d'une véritable science.

Conclusion: la justice.

Le progrès du droit des gens n'est pas autre chose que le progrès de la science des nations, et, dans les rapports des nations entre elles, l'idée de justice se confond avec l'idée de civilisation.

ERRATA

Page 128, ligne 14, *au lieu de :* objet de ruine, *lire :* cause de ruine.

Page 159, note, *au lieu de :* ch. XII, *lire :* ch. XIII.

Page 208, ligne 2, *au lieu de :* autres; États, *lire :* autres États.

Page 260, ligne 12, *au lieu de :* qu'il n'en a eu, *lire :* que celle qu'il a eue.

Page 272, ligne 30, *au lieu de :* insignne, *lire :* insignes.

Page 333, note, *au lieu de :* Liv. II, *lire :* Liv. I.

Page 472, note, *au lieu de :* Liv. II, *lire :* Liv. I.

APPENDICES

APPENDICES

NOTE A

LIVRE I, CHAP. VIII, P. 6.

Traités de cession de territoire.

Une erreur d'impression oblige à rétablir ici le passage suivant qui doit se placer à la page 158, à la fin du paragraphe 6 du chapitre VIII du livre Ier, qui traite des cessions de territoire en temps de paix :

Option de nationalité.

Que les habitants du territoire cédé soient consultés sur la cession ou qu'ils ne le soient pas, l'État cédant remplit un devoir envers ses anciens sujets, l'État cessionnaire remplit un devoir envers ses sujets nouveaux, en stipulant dans le traité, pour les habitants du territoire cédé, le droit d'opter entre la nationalité qu'ils possédaient avant le traité et celle que le traité leur attribue. Leur refuser ce droit serait constater que la cession est arbitraire, qu'elle ne peut s'opérer que par la contrainte, et que par conséquent elle est contraire aux principes du droit des gens en temps de paix. Quant aux conditions dans lesquelles ce droit peut être exercé, elles sont plus ou moins libérales selon que l'État cessionnaire est plus ou moins convaincu de la facilité avec laquelle s'opérera l'assimilation des habitants du territoire cédé avec les habitants de leur nouvelle patrie. Dans certaines circonstances, l'État cédant peut trouver des inconvénients à conserver sur son territoire un trop grand nombre de personnes appartenant à une nationalité étran-

gère : en ce cas, il subordonne le droit d'option à des délais très-limités, et même à la condition pour les habitants qui optent pour leur ancienne nationalité, de transporter leur domicile en dehors du territoire cédé. Ces restrictions sont contraires au principe qui doit guider les États qui opèrent des cessions en temps de paix. Lorsqu'une cession est conforme à la nature des choses, — et les États n'en devraient point opérer d'autres, — il n'y a point de motif d'attribuer aux habitants les facultés d'option les plus étendues. Il est évident que, dans ce cas, la plus grande partie des habitants accepteront la nationalité nouvelle; les États qui opèrent la cession étant désireux de consacrer par cette cession même leurs relations pacifiques, il est indifférent à l'État cessionnaire de conserver sur son territoire des sujets d'un État allié et ami. Le traité de cession de territoire détermine les conditions dans lesquelles l'option peut être faite; il fixe le temps où le droit d'option peut être exercé et celui où il ne peut plus l'être; il règle la situation des personnes originaires du territoire cédé qui ne s'y trouvent point à l'époque de la cession; il règle également les droits des mineurs; il stipule en général des franchises douanières pour les meubles et les effets des habitants qui veulent transporter leur domicile en dehors du territoire, et pour ceux des personnes originaires du territoire qui l'ont quitté et qui désirent y revenir.

Délimitation des frontières. Partage de la dette.

Le traité de cession règle ou décide le mode dans lequel seront réglés tous les autres effets de la cession. En premier lieu se place la délimitation des frontières[1]. En second lieu se place le partage de la dette publique; l'État cessionnaire prend à sa charge la partie de la dette de l'État cédant qui était afférente au territoire cédé. Ce partage s'opère au prorata de la population. Le traité règle également le transfert du payement des impôts, des redevances, des caisses de retraite, des monts-de-piété, ainsi que le payement des

[1] Cf. liv. I, ch. IX, p. I, page 178.

arrérages dus à l'État cessionnaire. Les dotations, subsides, secours aux communes, aux congrégations et aux établissements publics, doivent, lorsqu'ils sont maintenus en tout ou en partie, être modifiés conformément à la législation de l'État cessionnaire.

Clauses diverse

Le traité de cession ne saurait produire d'effets rétroactifs. Il doit garantir les droits acquis des particuliers et des personnes civiles, en tant qu'ils ne sont pas incompatibles avec la législation de l'État cessionnaire, et, dans ce cas, le traité stipule des mesures transitoires. Les fonctionnaires civils et les militaires conservent, selon de justes proportions, leur rang et leur grade dans l'administration et l'armée de l'État cessionnaire. Les pensions continuent d'être servies aux titulaires. Les possesseurs de brevets d'invention et les concessionnaires d'entreprises conservent leurs droits. Le traité règle le transfert ou la communication des archives et documents administratifs et législatifs qui établissent dans le territoire cédé les droits de l'État et ceux des particuliers. Il règle également la destination des immeubles affectés aux services publics, et la disposition du matériel de guerre qui se trouve dans le territoire cédé. Enfin, il règle l'exécution des jugements et le sort des prisonniers détenus par l'État[1]. Un traité de cession bien conçu doit non-seulement être conforme à la nature des choses, mais éviter, par des mesures de transition sagement ordonnées, tout dommage et tout inconvénient pour les habitants du territoire cédé. C'est la condition première de la formation de liens solides entre les habitants et l'État cessionnaire, et de l'assimilation de ces habitants avec ceux de leur nouvelle patrie.

[1] Voir, pour plus de détails, le traité du 24 mars 1860 entre la France et la Sardaigne, relatif à la cession de la Savoie et du comté de Nice, ainsi que les conventions du 23 août 1860, du 11 septembre 1860, du 27 mars 1861, qui ont complété le traité de cession.

NOTE B

LIVRE II, SECTION II, CHAP. I, P. 2.

Avis du Conseil d'État. — Situation politique du grand-duché de Luxembourg, en suite des traités publics; portée de la garantie contractée par les puissances signataires du traité de Londres. 6 janvier 1871[1].

Garantie de la neutralité du grand-duché de Luxembourg.

..... Les discussions qui ont précédé la conclusion du traité établissent bien que la garantie collective était un engagement sérieux et praticable.

C'est le comte de Bernstorff, plénipotentiaire de la Prusse, qui a le premier proposé de placer la neutralité du grand-duché sous la sanction collective des puissances, à l'exception de la Belgique, *qui est elle-même un État neutre.* La Prusse était plus que toutes les autres puissances intéressée à ce que les éventualités d'annexion de 1867 ne pussent plus se reproduire.

Le baron de Brunow, pour la Russie, a répondu qu'adopter cette proposition était le meilleur gage qu'on pût offrir au maintien de la paix de l'Europe.

Le prince de la Tour d'Auvergne, pour la France, et M. Van de Weyer, pour la Belgique, ont pensé que l'engagement que prendraient les puissances de respecter la neutralité du grand-duché aurait à lui seul une valeur presque égale à une garantie formelle.

Lord Stanley, pour l'Angleterre, avait déclaré qu'il aurait préféré le projet de traité qui se bornait à l'engagement de respecter le principe de neutralité.

Dans une séance subséquente, lord Stanley dit cependant ne pas s'opposer à la stipulation qui seule pouvait offrir

[1] *Pasinomie luxembourgeoise,* vol. 1870-1873, p. 190-199.

une *garantie sûre* au maintien de la paix de l'Europe, qu'il adhère donc à la proposition additionnelle d'une garantie collective, déclaration au sujet de laquelle le représentant de la Prusse a manifesté sa satisfaction.

L'engagement ainsi formulé devait donc être le meilleur gage pour le maintien de la paix de l'Europe.

Qu'après de telles déclarations, on ait, pour des besoins parlementaires, exposé une appréciation[1] qui peut sembler diminuer la portée de l'engagement collectif, en quoi une telle manifestation isolée, faite après la parfaite conclusion du traité, pourrait-elle influer sur sa valeur juridique, d'après ses termes et ses motifs?

Et de fait ces explications se réduisent à justifier la prudente réserve d'un des Gouvernements contractants qui ne

[1] *Discours de lord Stanley,* prononcé à la séance de la Chambre des communes du 14 juin 1871, en réponse aux interpellations sur la question du Luxembourg :

..... La garantie actuellement donnée n'est que collective; c'est ici une distinction importante : cela signifie que dans le cas de violation de la neutralité, toutes les puissances signataires du traité pourront être appelées à donner leur action collective, mais pas une de ces puissances ne peut être mise en demeure d'être appelée à agir seule ou séparément. C'est là un cas, s'il est permis de s'exprimer ainsi, de responsabilité limitée.

Nous sommes tenus en honneur (vous ne pouvez pas ici vous livrer à une interprétation légale) de veiller de concert avec les autres puissances signataires à ce que ces arrangements soient maintenus.

Si les autres puissances se joignent à nous, il est certain qu'il n'y aura pas de violation de neutralité. Si ces puissances, engagées exactement comme nous, refusent de se joindre à nous, nous ne sommes pas tenus seuls de suppléer toutes les autres.

Une telle garantie a plutôt évidemment le caractère d'une sanction morale des arrangements qu'elle sauvegarde, que celui d'une obligation éventuelle de faire la guerre; elle donnerait sans nul doute un droit de faire la guerre, mais elle n'en imposerait pas nécessairement l'obligation.

voulait pas engager sa parole pour intervenir *isolément* dans un conflit sur le continent et n'entendait consentir qu'à une *action commune*.

C'est aussi à une action, à une intervention commune à laquelle le grand-duché a droit, et il n'en réclamera éventuellement pas d'autre. Elle lui suffit, car elle sera efficace; le but de la garantie sera atteint.

Et en effet les puissances signataires dont le secours serait réclamé se réuniraient, puisqu'elles ne sauraient répudier leur obligation collective sérieuse, et se refuser à sa loyale exécution. Elles décréteraient leur action collective, pour maintenir les droits du grand-duché, la justice de sa cause étant présupposée. Pourraient-elles être arrêtées dans leurs résolutions, parce qu'elles ne seraient pas unanimes, et parce que l'une des puissances signataires aurait précisément violé le contrat?

Mais la collectivité exigée pour des décisions communes n'est pas détruite par l'absence d'une voix, et elle se constitue sans qu'il y ait unanimité. Et si d'autre part les puissances pouvaient se déclarer dégagées ou impuissantes, parce que l'un des cocontractants aurait contrevenu à son premier devoir de respecter la neutralité, elles annuleraient l'obligation de garantie elle-même; car il est bien évident que la neutralité n'a jamais été supposée en danger que de la part d'une des puissances signataires. Enfin si la collectivité devait avoir ce sens que chacun des garants pourrait se délier individuellement, et qu'il délierait par là même ses cogarants, cette interprétation[1] conduirait encore une

[1] « On a voulu, dit l'avis du conseil d'État, à propos de la garantie de la neutralité en général, énerver l'obligation principielle, on a même voulu lui enlever toute valeur, toute efficacité, parce que le texte du traité se sert des mots *sanction collective*. Ce serait faire injure aux puissances que de discuter l'interprétation humoristique d'après laquelle, si l'une d'elles refusait à garantir, les autres seraient *de plano* dégagées. »

fois à l'appréciation fantaisiste dont il a été parlé, et le traité ne serait qu'une œuvre déloyale et stérile; les hautes puissances ne l'ont assurément pas voulu, et il est impossible d'arrêter la pensée à de telles suppositions.

La signification des expressions « garantie ou sanction collective » se dégage donc de toute obscurité; l'obligation s'exécute par une intervention collective contre quiconque porterait atteinte au contrat.....

Mais si le grand-duché avait lui-même suscité de justes griefs, s'il avait méconnu ses obligations d'État neutre vis-à-vis de tout autre État, disons vis-à-vis d'une des puissances garantes, il ne pourrait plus invoquer le privilége absolu de la garantie, il devrait subir les conséquences légitimes de sa faute.

Mais qui dans ce cas serait le juge des griefs élevés contre le grand-duché, s'il en contestait le fondement? Serait-ce la partie qui se prétendrait offensée, et serait-elle autorisée à se déclarer dégagée des obligations du traité et à procéder isolément?

La solution de cette question est impérieusement dictée par les considérations qui ont été développées jusqu'ici, et les faits qui ont été rappelés.

S'il est vrai, en effet, que les puissances signataires se sont engagées sérieusement, loyalement, à garantir la neutralité du grand-duché, qu'elles sont tenues de procéder collectivement pour que le but qu'elles se sont proposé soit assuré, que le traité de 1867 est un contrat synallagmatique convenu dans un intérêt commun et permanent, comment serait-il possible qu'un des contractants eût l'autorité de décider de son chef qu'une cause suffisante est intervenue pour annuler le contrat, pour compromettre ainsi et en même temps l'intérêt commun qui a dicté l'arrangement collectif, pour détruire la chose commune?

Toutes les conventions internationales ont cette valeur qu'elles constituent un lien réciproque; il en est *à fortiori* ainsi d'un traité de garantie de neutralité, parce que la ga-

rantie est, comme il a été dit, la clause corrélative essentielle de la neutralité. Et ici l'on est en vérité autorisé à se demander si l'on veut prétendre que le traité de 1867 existe ou qu'il n'existe pas. Au surplus, et quelles que soient les choses qui se produisent au temps présent, il semble cependant reconnu par les cabinets de l'Europe que la foi des traités ne permet pas des résolutions arbitraires et unilatérales. Si donc la Prusse soutient que le grand-duché a lésé ses devoirs de neutre vis-à-vis d'elle, si elle ne peut procéder de son chef, elle doit faire reconnaître par ses cocontractants la légitimité de ses griefs; c'est un droit évident pour ceux-ci, c'est un droit plus évident encore pour le grand-duché.

Et alors, on est amené à se demander si pour le cas où il serait reconnu que le grand duché a été en faute, les parties cosignataires devraient *de plano* déclarer le traité résolu et décider que l'état de neutralité a cessé d'exister.

Une telle décision résolutoire pour tous les cas quelconques d'infraction dépasserait encore les limites du juste et du droit. Avant d'en venir à cette solution extrême, il faudrait que la faute fût jugée d'une telle gravité qu'elle dût entraîner la nullité de la convention, que la faute fût irréparable, qu'elle fût inconciliable avec le maintien du contrat, que son but permanent ne pût plus être atteint. Sinon, et pour des déviations légères, des écarts temporaires, il n'y aurait lieu qu'à prononcer les réparations, les compensations ou les dommages-intérêts qui seraient dus en rigoureuse justice, et qui ne pourraient aller en aucun cas jusqu'à l'absorption définitive d'une portion quelconque de la souveraineté, etc.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

I. Définition du droit des gens, 1. — Le droit des gens théorique, 1. — Le droit des gens réel, 2.
II. Divisions du droit des gens, 4. — Le droit des gens en temps de paix, le droit des gens en temps de guerre, le droit des gens maritime, 4. — Divisions de cet ouvrage, 5.
III. Sanction du droit des gens, 5. — La guerre n'est pas la sanction du droit des gens, 6. — Caractère de la sanction du droit des gens, 7.

LIVRE PREMIER

LE DROIT DES GENS EN TEMPS DE PAIX

CHAPITRE PREMIER

DE LA NATION ET DE L'ÉTAT

I. Différence de la nation et de l'État, nécessité de les distinguer, 11.
II. De la nation, sa définition, 11.
III. De l'État, sa définition, 12.
IV. Dépendance mutuelle des nations, 13.
V. Indépendance des États, 14.
VI. Des oppositions entre la nation et l'État; systèmes politiques qui en résultent, 15.
VII. Du système des nationalités, 16.
VIII. Du système des frontières naturelles, 17. — Les fleuves, les montagnes, 18. — Considérations tirées de l'art militaire, 19. — Frontières véritables des États, 20.
IX. Du système d'extension des États, 20. — Différence du fait et

du droit, 21. — Conclusion sur ces trois systèmes, la politique des ambitions et la politique des intérêts bien entendus, 21.

X. Des peuples nomades et sauvages, 23.

CHAPITRE II

DES RAPPORTS ENTRE LES NATIONS

I. Du droit des gens privé, 24.

II. Définition du statut, 24. — Du statut personnel, 25. — Du statut territorial, 25. — Du statut commun, 25.

III. Du conflit des lois, 26. — Des causes du conflit des lois, 27.

IV. Importance du droit des gens privé, 27. — Règles générales du droit des gens privé, 28.

V. De la sanction du droit des gens privé, 29. — Progrès du droit des gens privé, 30.

CHAPITRE III

DES RAPPORTS ENTRE LES ÉTATS

I. De la personne légale de l'État, 32.

II. De la souveraineté de l'État, 32. — Le gouvernement, 33.

III. Différence dans les constitutions et les gouvernements des États, 33. — Formes et caractères divers de la constitution des États, 33. — Conséquences de cette diversité, 34.

IV. De la souveraineté de droit et de la souveraineté de fait, 34. — La souveraineté légale en matière de droit des gens, 35. — Sanction de ces règles de droit.

V. De la composition des États, 36. — Des États homogènes, 36. — Des États hétérogènes, 37. — Des États à union réelle, 38. — Des États à union personnelle, 39. — Des confédérations d'États, 39. — Des États fédératifs, 40. — Des États demi-souverains, 42. — Des États protégés, 43. — Des États neutres, 44. — Des États tributaires, 44. — Des colonies, 45.

VI. De la souveraineté des États, 45. — De l'inégalité des États, 46. — Du respect que se doivent les États, 47. — Origine des droits internationaux, 48.

CHAPITRE IV

DES PERSONNES SOUVERAINES ET DU DROIT D'EXTERRITORIALITÉ

I. Caractère des personnes souveraines, 49. — Notification d'avénement ou d'élection, 49. — Des prérogatives des personnes souveraines, 49. — Des titres des souverains, 50. — Du cérémonial, 51.

II. Du droit d'exterritorialité, 51. — Effets du droit d'exterritorialité, 53. — Comment se perd ce droit, 54. — Des souverains dépossédés, 55. — De l'incognito, 55. — Des intérêts privés des souverains à l'étranger, 56. — Sanction du droit d'exterritorialité, 56.

CHAPITRE V

DU DROIT DE REPRÉSENTATION ET DE LA DIPLOMATIE

I. Du droit de représentation, 58. — De l'exercice de ce droit, 59. — États dépendants, 59. — Reconnaissance et contestation du droit de représentation, 59. — Refus de recevoir le représentant d'un État, 59.

II. Des agents diplomatiques, 59. — Leur classification, 60. — Ambassadeurs, légats ou nonces; ambassadeurs extraordinaires et plénipotentiaires, 60. — Envoyés ordinaires et extraordinaires, 60. — Ministres résidents, 60. — Chargés d'affaires, 60. — Personnel des missions diplomatiques, 61.

III. Des lettres de créance, 61. — Des préséances, 62.

IV. Droits et prérogatives des agents diplomatiques. Des honneurs, 63. — Droit d'exterritorialité, 63. — Effets du droit d'exterritorialité, 64. — Exemption d'impôts, 64. — Exercice du culte, 65. — Exemption de la juridiction civile, 65. — Exemption de la juridiction criminelle, 65. — Crimes et délits commis en dehors de l'hôtel de l'agent, 66. — Juridiction des agents diplomatiques, 67. — Actes de l'état civil. Passe-ports, 67. — Chanceliers, 67. — Drogmans, 68.

V. Devoirs des agents diplomatiques, 68.

VI. Des communications et de la procédure diplomatiques, 70. —

Langue employée pour les communications diplomatiques, 71.

VII. Fin des missions diplomatiques, 71. — Leur fin régulière et leur fin irrégulière, 72.

VIII. De la représentation extraordinaire des États, 72. — Des agents officieux, 73.

IX. De la diplomatie, 74. — De la science des diplomates, 74. — De l'art des diplomates, 75. — Les diplomates représentent l'État e non les partis, 76. — Du choix des diplomates, 76. — De la carrière diplomatique, 77.

X. Du ministre des affaires étrangères, 78.

XI. Sanction des devoirs et des droits de la diplomatie, 79.

CHAPITRE VI

DES CONSULATS

I. Des établissements consulaires, 81. — Des coutumes et conventions consulaires, 81.

II. Attributions générales des consuls, 82. — Des pays du Levant et de l'extrême Orient, 84. — Capitulations, 84.

III. De la patente et de la commission, 85. — De l'exequatur, 85. — Du choix des consuls, 86. — Des différentes classes de consuls, 87.

IV. Des immunités consulaires, 87. — Immunités accordées par la France, 88. — Réciprocité, 88. — Consuls envoyés, consuls commerçants, 89.

V. Hiérarchie consulaire, 90. — Rang des consuls, 90. — Délégués consulaires. Vice-consuls, 90. — Chanceliers, 91. — Drogmans, 91.

VI. Fin des missions consulaires, 91.

VII. Devoirs des consuls. Leur sanction, 92.

CHAPITRE VII

DU DROIT DE NÉGOCIATION ET DES TRAITÉS

I. Du droit de négociation, 95. — Que les traités faits en vue de la guerre et après la guerre sont du domaine du droit des gens en temps de paix, 95. — Étendue du droit de négociation, 96. — De

la capacité des États pour négocier, 96. — De l'exercice du droit de négociation, 97.

II. De la procédure des négociations, 97. — De l'ouverture des négociations, 97. — Pleins pouvoirs, 98. — Différentes formes des négociations, 98. — Congrès; conférences, 99. — Notes, protocoles, 99. — De la conduite des négociations, 99. — De leur importance, 100. — De la tierce intervention, 101. — Bons offices; médiation, 102. — De la rupture des négociations, 102. — De la clôture des négociations, 103. — Engagements publics et engagements secrets, 103. — Échange de lettres ou de notes, 103. — Protocole, 103. — Déclaration, 104. — Conventions et traités, 105.

III. Division des traités : traités généraux et traités spéciaux, 105. — De la ratification des traités, 106. — Restrictions apportées à la ratification des traités, 107. — Ratifications incomplètes, 108. — Échange de ratifications, 108.

IV. Des engagements d'État en général, 109. — Définition générale et valeur des traités, 109.

V. De l'exécution des traités, 110. — De la promulgation des traités, 111. — De la garantie de l'exécution des traités, 111. — Des garanties directes. Du serment, 111. — Des otages, 112. — Que le serment et les otages n'ont pas entièrement disparu du droit des gens, 113. — De la prise de gage, 114. — De l'occupation du territoire, 114. — Caractères de cette garantie, 115. — Des garanties financières, 116. — Des garanties indirectes, 116. — Du maintien des traités, 116.

VI. Du respect des traités, 117. — Qu'il est nécessaire de respecter les traités, même quand ils sont onéreux ou abusifs, 118.

VII. De l'approbation des traités, 119. — De l'adhésion des traités, 119. — De l'accession, 120.

VIII. De la conciliation des traités, 121. — De la confirmation des traités, 121. — Du renouvellement des traités, 123. — De leur prolongation, 123.

IX. De l'interprétation des traités, 123. — De la modification des traités, 124.

X. De l'abrogation et de la dénonciation des traités, 125. — Des infractions aux traités, de leur violation et de leur rupture, 125.

XI. De la fin des traités et de leur sanction, 126. — Causes de la

fragilité des traités, 128. — Que leur solidité n'a pas d'autre fondement que l'intelligence et la sincérité avec lesquelles les négociateurs ont tenu compte des devoirs, des droits et des intérêts des États contractants, 129.

CHAPITRE VIII

DES TRAITÉS GÉNÉRAUX

I. Définition et division des traités généraux, 130.

II. Des traités de paix, 130. — Des traités conclus dans l'état de paix, 131.

III. Des traités d'union politique, 131. — Caractère de ces traités, 132. — La confédération germanique de 1815, 132.

IV. Des traités d'alliance en général, 133. — Des liens de parenté entre les familles souveraines et des traités qui en résultent, 134. — Caractère de ces traités, 134. — Traités d'Utrecht et pacte de famille, 135. — Candidatures aux trônes de Grèce et de Belgique, 136. — Limite du droit de conclure des alliances de famille, 138. — Des liens d'amitié entre les souverains et des traités qui en résultent, 138. — Des traités d'alliance entre les États, 139. — Des traités d'alliance générale, 140. — Des traités d'alliance offensive et défensive, 140. — Conséquences de ces traités, 141. — Des traités d'alliance défensive, 143. — Des traités d'alliance pure et simple, 144. — Des traités d'amitié, 145. — Des traités de subside, 145. — Caractère de ces traités, 146.

V. Des traités de garantie, 147. — De la garantie des traités, 148. — De la garantie des gouvernements, 149. — Caractère de ces traités, 150. — Des traités de protection, 151.

VI. Des traités de neutralité, 152. — De la neutralité perpétuelle et de ses garanties, 152. — Effets qui en résultent pour les États neutralisés, 152. — De la neutralité temporaire et de ses garanties, 155.

VII. Des traités de cession de territoire, 155. — Des cessions de territoire sous l'ancien régime, 156. — Du vote des populations, 157. — Limite de ce droit, 158. — Clauses complémentaires des traités de cession de territoire, note A, 503.

VIII. Des relations de production et d'échange entre les nations,

158. — Qu'il n'y a pas de principes absolus de libre échange ou de protection, 159. — Des traités qui résultent de ces relations, 161. — Des traités de commerce, 161. — Que les traités de commerce sont en général conclus à terme, 162. — Des conséquences politiques des traités de commerce, 164. — Des traités d'union douanière et de leurs conséquences politiques, 165. — Suppression des lignes de douane; accroissement de la circulation, rapprochement des intérêts, 167. — Effets sur la politique intérieure de chaque État; altération du caractère national, 168. — Transformation industrielle; développement des grands centres de production, 170. — Accroissement de prospérité des États forts; affaiblissement des États faibles, 171. — Administration supérieure commune, 172. — Sanction des traités d'union douanière, 174.

CHAPITRE IX

DES TRAITÉS SPÉCIAUX

I. Des traités spéciaux, 177. — Des concordats, 177. — Des traités de limites, 178. — Des servitudes, 178.

II. Des traités de navigation, 179. — Navigation maritime, 179. — Navigation fluviale, 179.

III. Des traités et conventions consulaires, 181. — Capitulations, 181. — Des traités de juridiction, 182.

IV. Des conventions relatives à la propriété littéraire et artistique, 183. — Propriété industrielle, 185.

V. Des traités d'extradition, 185. — Caractère de ces traités, 186.— Des conventions relatives à l'exécution des jugements, 188. — Assistance judiciaire, 189.

VI. Des conventions monétaires, 189. — Des conventions postales, 191. — Des conventions télégraphiques, 192. — Des conventions relatives aux chemins de fer, 192.

VII. Des conséquences politiques des traités spéciaux et de leur sanction, 193. — Caractère des traités spéciaux, 194. — Exemple tiré des conventions postales, 195. — Exemple tiré des conventions pour l'exécution des jugements, 197. — Exemple tiré des conventions de chemins de fer, 198. — Règles générales et sanction des traités spéciaux, 198. — Exemples tirés de l'histoire, 201.

CHAPITRE X

DE LA RECONNAISSANCE DES ÉTATS ET DES GOUVERNEMENTS NOUVEAUX

I. De la reconnaissance des États et des gouvernements nouveaux en général, 202. — De la formation des États nouveaux, 204. — Du système de l'équilibre, 205. — Qu'il n'y a point de droit à l'équilibre, 206.

II. De la reconnaissance des États nouveaux, 207. — De la reconnaissance des gouvernements nouveaux, 209. — Formes de la reconnaissance, 211.

CHAPITRE XI

DE L'INTERVENTION

I. De l'intervention et de la non-intervention, 212. — La Sainte-Alliance et la doctrine de Monroë, 212. — Que l'intervention n'est pas un droit, 215. — Elle peut être commandée par la nécessité, 216.

II. De l'intervention diplomatique et de l'intervention armée, 217. — De l'intervention à la suite de réclamations diplomatiques, 218. — De l'intervention en faveur d'un gouvernement, 219. — De l'intervention en faveur d'un parti politique, 220. — De l'intervention en faveur d'une nation révoltée, 221. — De l'intervention dans les guerres civiles, 222. — De l'intervention en faveur des chrétiens, 223.

CHAPITRE XII

DE LA RESPONSABILITÉ DES ÉTATS ET DES REPRÉSAILLES

I. De la responsabilité des États en général, 224. — De la responsabilité dans les rapports de gouvernement, 225. — Extension de cette responsabilité aux sujets des États, 226. — De la responsabilité dans les rapports des nations, 226. — Des infractions isolées, 227. — De la responsabilité en temps de guerre ou de révolution, 228.

II. Des représailles, 229.

LIVRE II

LE DROIT DES GENS EN TEMPS DE GUERRE

SECTION PREMIERE

DES BELLIGÉRANTS

CHAPITRE PREMIER

DE LA GUERRE, DE SES CARACTÈRES ET DE SES CAUSES

I. De la guerre en général et de son caractère, 231. — De la légitime défense, 232. — Des guerres justes et des guerres injustes, 232. — Définition de la guerre, 233. — Du droit des gens en temps de guerre, 233.

II. Des causes de guerre, 235. — Formes multiples des causes de guerre, 237. — Des prétextes de guerre, 238.

CHAPITRE II

DE LA DÉCLARATION DE GUERRE ET DE SES EFFETS

I. Caractère de la déclaration de guerre, 241. — Nécessité de la déclaration de guerre, 242. — Formes de la déclaration de guerre, 243. — Rappel des agents diplomatiques, 243. — Ultimatum, 244. Déclaration de guerre proprement dite, 244. — Publication de la guerre, 245. — Notification aux États neutres, 245. — Des manifestes et des circulaires diplomatiques, 246.

II. Des effets de la déclaration de guerre, 246. — Des effets de la déclaration de guerre sur les traités, 247. — Des traités conclus en vue de la paix, 247. — Des traités conclus en vue de la guerre, 248. — Emploi des projectiles explosibles. Convention de Genève. Abolition de la course, 248. — Traités d'alliance, de subside et de garantie, 249. — *Casus fœderis*, 249. — Traités d'alliance

défensive et de garantie, 249. — Relations entre les belligérants et leurs alliés respectifs, 251.

III. Des effets de la déclaration de guerre sur les rapports des nations, 252. — Relations entre les nations ennemies, 253. — Des nationaux ennemis, 254. — Des miliciens ennemis, 255. — Des nationaux ennemis après la déclaration de guerre, 256. — Des biens des nationaux ennemis, 257.

CHAPITRE III

DES OPÉRATIONS DE GUERRE

I. De l'objet de la guerre : le droit du plus fort, 258. — Des coutumes de la guerre, 258. — Conférence de Bruxelles, 260. — De l'organisation et de la discipline des armées, 260. — Fondement des coutumes de la guerre, 262. — Distinction entre les forces organisées et les sujets non armés de l'État, 262. — Des actes nécessaires et des actes inutiles, 263. — Division des coutumes de la guerre, 263.

II. Des combattants et des non-combattants, 263. — Des armées régulières et des corps militaires organisés, 264. — Des habitants qui font acte de guerre et sont considérés comme belligérants, 264. — Des corps francs traités comme non-combattants, 266. — Des habitants qui font acte de guerre et ne sont pas traités comme combattants, 266. — Remarques sur ces distinctions, 267. — De la levée en masse, 268. — Des maraudeurs et des pillards, 269. — Des prisonniers de guerre, 269. — Des malades et des blessés, 271. — De la convention de Genève, 271. — Abus de la convention de Genève, 272. — Moyens d'y remédier, 273.

III. Des pouvoirs de l'État envahisseur à l'égard de l'État envahi, 274. — Des choses : forteresses, dépôts d'armes, 274. — Caisses de l'État, trésors de guerre, 275. — Des impôts, 275. — Du domaine public, 276. — Des édifices publics, 277. — De l'application de ces règles, 277. — Des personnes, 278. — Des lois de conscription, 278. — Des fonctionnaires, 278. — De l'administration du territoire envahi, 279. — Des pouvoirs de l'État envahisseur sur les sujets de l'État envahi, 280. — Des biens, 280. — Des contributions et des réquisitions, 280. — Du logement militaire, 281. — Comment s'exercent ces pouvoirs, 282. — Des

personnes civiles, 282. — De la propriété privée, 282. — Dévastation et pillage, 283. — Des personnes, 284. — Des corvées, 284. Des guides, 285. — Des pouvoirs de l'envahisseur en matière de répression, 285. — Formes diverses de ces pouvoirs, 286. — Des biens : amendes, 287. — Des destructions et des incendies, 287. — Des personnes : arrestations, otages, condamnations à mort, 288.

IV. Des moyens de nuire à l'ennemi, 289. — Des siéges, blocus et bombardements, 290. — Des espions, 291. — Des guides volontaires, 292. — Des déserteurs et des transfuges, 293.

V. Des représailles, 293. — Caractères incertains des progrès accomplis dans le droit des gens en temps de guerre, 294. — Règle des représailles, 294. — Première sanction de la guerre, 296.

CHAPITRE IV

DES RELATIONS ENTRE LES BELLIGÉRANTS

I. Du respect de la parole donnée, 297. — Des parlementaires, 298. — Règles de conduite, 299. — Sauf-conduits, 300. — Sauvegardes, 300.

II. De la suspension d'armes, 300. — De l'armistice, 301. — Clauses nécessaires de l'armistice, 302. — Clauses complémentaires, 303. — Du ravitaillement des places fortes, 304. — De l'exécution de l'armistice, 305. — Fin de l'armistice. Dénonciation, 305. — Des capitulations, 305. — Des honneurs de la guerre, 306. — Des échanges de prisonniers, 306. — Cartels, 307.

CHAPITRE V

DE LA FIN DE LA GUERRE

I. Comment finit la guerre. Le droit du plus fort, 308. — Fondement du droit du plus fort, 309. — Traités de paix, 309.

II. Des propositions de paix, 310. — Des négociations de paix, 310. — Des négociations indirectes, 310. — Importance des négociations indirectes, 311. — De la médiation armée, 312.

III. Des préliminaires de paix, 313. — Des négociations de paix, 314.

IV. Clauses générales des traités de paix, 314. — Abandon des prétentions qui ont amené la guerre, 315. — Cessation des hostilités,

315. — Cessation des actes de répression, 315. — De l'amnistie, 316. — Libération des prisonniers de guerre, 318. — Des prisonniers qui se sont rendus coupables d'infractions de droit commun, 318. — Remise en vigueur des traités, 319.

V. Clauses spéciales des traités de paix, 319. — De la cession de territoire, 320. — Vote des populations. Option de nationalité, 321. — Partage de la dette, 322. — Des indemnités de guerre, 322. — Caractères et effets des indemnités de guerre, 323. — Modes de payement, 325. — Des garanties d'exécution, 325. — Prise de gage, 326. — Occupation de territoire, 326. — Garanties financières, 327. — Des conventions spéciales et additionnelles, 328.

VI. Conséquences du rétablissement de la paix, 328. — Droit de postliminie, 329. — Indemnités pour les dommages subis par les particuliers, 330. — Rétablissement des relations pacifiques entre les nations, 330. — Cas où la guerre se termine sans traité de paix, 331. — Des souverains dépossédés, 331.

CHAPITRE VI

DE LA CONQUÊTE ET DE LA SANCTION DE LA GUERRE

I. De la conquête, 333. — Droits résultant du traité de cession, 333. Limites de ces droits, 334. — Des pouvoirs du vainqueur sur les populations conquises, 334. — Du système des plébiscites, 335. — Caractère incertain de ce système, 336. — Du consentement des populations, 337. — De l'option de nationalité, 338. — Comment s'établit la souveraineté de droit sur le territoire conquis, 339. — Obligations résultant de la conquête, 340. — Sanction de la conquête, 341. — Comment la conquête devient un droit à l'égard des États étrangers, 341. — De la conquête opérée sans traité de paix, 342. — Des souverains dépossédés, 342.

II. De la sanction de la guerre, 343. — Des opérations de guerre, 343. — Des traités, 343. — De la conquête, 344.

SECTION II

DES NEUTRES

CHAPITRE I

DE LA NEUTRALITÉ

I. Définition des États neutres, 345. — Diverses formes de la neutralité, 345. — Neutralité bienveillante et neutralité hostile, 346. — De l'impossibilité d'exiger une impartialité parfaite, 347. — Neutralité armée, 347. — De la neutralité conditionnelle, 348. — Des traités d'alliance entre neutres et belligérants, 349. — Des traités d'alliance entre neutres, 350.

II. De la neutralisation de territoires par les belligérants, 351. — Neutralisation d'institutions et d'objets, 351.

III. De la neutralité permanente, 352. — Suisse, 352. — Belgique, 352. — Luxembourg, 352. — Conséquence de ces traités, 353. — De la garantie des traités de neutralité en général, 354. — Cracovie, 354. — De la garantie pure et simple, 354. — Belgique, 355. — De la garantie collective, 355. — Luxembourg, 356. — Avis du Conseil d'État du grand-duché de Luxembourg, note B, 506.

CHAPITRE II

DES DEVOIRS ET DES DROITS QUI RÉSULTENT DE LA NEUTRALITÉ

I. Des devoirs des neutres, 358. — Déclaration de neutralité, 358. — Départ des miliciens, des belligérants, 359. — Des devoirs propres à la neutralité, 359. — Envoi de troupes. Matériel de guerre, 360. — Subsides et emprunts, 362. — Subsistances, 363. — Soldats réfugiés sur le territoire neutre, 363. — Prisonniers évadés, 364. — Malades et blessés, 365. — Voies de transport, 365. — Garde des archives, 365. — Protection des sujets des belligérants, 365. — Conséquences des devoirs des neutres : droits des belligérants, 366.

II. Des droits des neutres. Leur source : devoirs des belligérants,

368. — Inviolabilité du territoire neutre, 368. — Voies de transport, 368. — Indépendance du gouvernement neutre, 369. — Sauf-conduits et sauvegardes, 370. — Courriers, 370. — Des violations de la neutralité, 371. — Des indemnités, 371.

LIVRE III

LE DROIT DES GENS MARITIME

CHAPITRE I

DES DROITS DES ÉTATS SUR LES MERS

I. De la souveraineté et de la liberté des mers, 373. — Conflits entre les États, 374. — Tolérance : fondement du droit des gens maritime, 375. — Des mers libres, 375. — Droit de souveraineté sur les mers, 375. — Des mers territoriales, 375. — De la souveraineté sur la mer territoriale, 377. — Détroits de la Baltique, 377. — Le Bosphore et les Dardanelles, 377. — La mer Noire, 377. — Des fleuves, 378.

II. Du commerce maritime, 378. — Droits qui en résultent, 378. — Qu'il n'y a pas de droit absolu de commerce, 379. — Résumé de ce chapitre, 380.

CHAPITRE II

DES NAVIRES DE COMMERCE, DES TRAITÉS DE NAVIGATION ET DES NAVIRES DE GUERRE

I. Principes des coutumes du droit des gens maritime, 381. — Navires de commerce et navires de guerre, 381. — Des navires de commerce. Leur nationalité, 381. — Pavillon, 382. — Papiers de bord, 382.

II. Des traités de navigation maritime, 382. — Stipulations de ces traités, 384.

III. Des navires de guerre, 384. — Cérémonial maritime, 385.

CHAPITRE III

DEVOIRS ET DROITS RESPECTIFS DES ÉTATS ET DES NAVIRES

I. Des équipages des navires de commerce, 387. — Droits des États sur les équipages des navires étrangers, 387. — Application de ces droits, 388.

II. Des navires de guerre. Leur exterritorialité, 389. — Droits des navires de guerre, 390. — Cérémonial, 391.

III. Devoirs communs à tous les navires à l'étranger, 392. — Devoirs réciproques des États, 392. — Droit de sauvetage, 392. — Épaves, 393.

CHAPITRE IV

DE LA TRAITE DES NOIRS ET DU DROIT DE VISITE

I. De la traite, 394. — De l'abolition de la traite, 395.

II. Du droit de visite, 395. — De la piraterie et de la traite, 396. — Conventions relatives au droit de visite, 396.

CHAPITRE V

DE LA GUERRE MARITIME

I. Caractère de la guerre maritime, 400. — Coutumes générales, 400. — Coutumes particulières à la guerre maritime, 400. — Embargo, 400. — Licence de commerce, 401.

II. De la propriété privée, 402. — Des navires de commerce ennemis, 403. — De la capture, 404. — Rançon, otages, 404. — Déclarations de respect de la propriété privée, 405.

III. De la course, 406. — Abolition de la course, 406.

IV. Du blocus, 407. — Conséquences du blocus pour les belligérants, 408. — Des bombardements maritimes, 408.

CHAPITRE VI

DE LA NEUTRALITÉ MARITIME

I. Caractère de la neutralité maritime, 410. — Des navires et des marchandises neutres, 411. — Déclaration de 1856, 412. — Devoirs qui en résultent pour les neutres, 412.

II. Du blocus, 413. — Blocus fictif, 413. — Blocus effectif, 414.

III. De la contrebande de guerre, 416.

IV. Du droit de visite, 417. — Des convois, 418.

V. Du droit d'asile, 418. — De l'angarie, 419. — De l'arrêt de prince, 420.

VI. Sanction de la neutralité maritime, 420.

CHAPITRE VII

DE LA PRISE

I. De la capture, de la prise et du butin, 422. — Conséquences du caractère des guerres maritimes, 422. — Des tribunaux de prise, 423. — De la propriété ennemie, 423. — De la propriété neutre, 423. — Formes diverses du jugement des prises, 424. — Des conventions relatives à la prise, 425.

II. De la reprise, 425. — Du rétablissement de la paix, 426. — Conclusion sur la guerre maritime.

CHAPITRE VIII

SANCTION DU DROIT DES GENS MARITIME

I. Caractère général de la sanction du droit des gens, 428. — Causes particulières des guerres maritimes, 429. — Caractère de la guerre maritime, 429. — Rapports entre la prospérité maritime et la prospérité continentale des nations, 430.

II. Exemples historiques, 431. — De l'Espagne, 431. — De l'Angleterre, 432. — De la France, 433. — De la Hollande, 434. — Conclusion, 434.

CONCLUSION

CHAPITRE PREMIER

DES PROJETS DE PAIX PERPÉTUELLE

I. Origine de l'utopie de la paix perpétuelle, 435. — Caractère général de cette utopie, 436. — Différends entre les individus d'une même nation, 437. — Différends entre les partis politiques dans une même nation, 437. — Différends entre les États, 438. — Impossibilité de faire un code du droit des gens, 439. — Impossibilité de constituer un tribunal international, 440.

II. Exemples historiques : le grand dessein de Henri IV, 441. — Contradictions sur lesquelles reposent les projets de paix perpétuelle, 442. — La révolution française, 442. — L'Empire, 444.— La Confédération germanique, 445. — Les États-Unis, 447. — Conclusion, 448.

CHAPITRE II

DES MOYENS D'ENTENTE PACIFIQUE ENTRE LES ÉTATS

I. Moyens d'entente pacifique entre les États, 449.

II. Des traités et des conventions, 450. — D'un système général de traités et de conventions, 451. — Traités d'union douanière et traités spéciaux, 451. — Traités de confédération et de fédération, 452. — Traités de commerce, 453. — Libre échange, 454. — Système des États neutres, 455.

III. Entrevues des personnes souveraines, 456.

IV. Des négociations, des médiations et des bons offices, 457. — Système des bons offices, 457. — Des arbitrages, leur caractère, leur forme, leurs conditions nécessaires, 458. — Exemple des États-Unis et de la Grande-Bretagne, 459. — Limites de l'arbitrage, 461. — Du système des arbitrages, 461.

V. Des conférences, 462. — Des congrès, 463. — Congrès de Vienne, 463. — Système des congrès, 464. — La Sainte-Alliance, 464. —

Congrès de Paris, tentatives de nouveaux congrès après 1856, 465. — Conditions des succès des congrès, 466.

VI. De la paix armée, 467. — Du désarmement, 468.

VII. Conditions nécessaires du règlement des conflits entre les États, 469. — Influence des diplomates et des consuls, 470.

CHAPITRE III

DES PROGRÈS DANS LE DROIT DES GENS

I. De l'état sauvage, 471. — Des civilisations primitives, 473. — La Grèce et les cités antiques, 473. — Rome, 475. — Le christianisme, 476. — Le moyen âge, 477. — La renaissance, 479. — Henri IV, 480. — Grotius, 480. — L'ancien régime, 480. — Montesquieu, 483. — Wolf et Vattel, 485. — La révolution, 485. — Les traités de Vienne, 486.

II. Des progrès accomplis, 487. — Insuffisance du droit des gens moderne, 487. — Causes de cette insuffisance, 489. — Développement du droit civil, 489. — Développement du droit public, 489. — Développement du droit des gens, 490.

III. Évidence de la sanction du droit des gens, 491. — Contradictions entre les faits et les systèmes, 493.

IV. Conditions nécessaires des progrès du droit des gens, 494. — La science des nations, 494. — Impuissance des systèmes, 495. — Du progrès dans la paix, 496. — Du progrès dans la guerre, 497. — Rapports du droit des gens des nations avec leur civilisation, 498. — Fondement de la science du droit des gens; conditions de ces progrès, 498. — Conclusion : la justice, 499.

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES

PARIS. TYPOGRAPHIE DE E. PLON ET Cie, 8, RUE GARANCIÈRE.

Law
Internat
Author Funck-Brentano, Théophile and Sorel, Albert F 979
Title Précis du droit des gens.
University of Toronto
Library
DO NOT
REMOVE
THE
CARD
FROM
THIS
POCKET
Acme Library Card Pocket
Under Pat "Ref. Index File"
Made by LIBRARY BUREAU